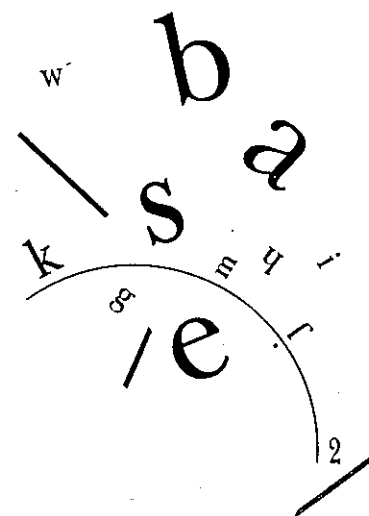
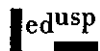
Avaliação do Ensino Superior reúne ensaios que analisam um dos temas centrais no debate sobre os rumos da universidade pública brasileira: a necessidade de avaliação do ensino e a discussão sobre seus critérios, parâmetros e objetivos. Questão polêmica e com profundas implicações políticas, este livro mostra que a discussão sobre a avaliação está profundamente imersa numa discussão maior sobre a própria função da universidade pública e a definição de um modelo de desenvolvimento para o país.

Eunice R. Durham

Simon Schwartzman (*orgs.*)

Avaliação do Ensino Superior

Coleção: Base

edusp
EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Eunice R. Durham
Simon Schwartzman (orgs.)

Avaliação do Ensino Superior

edusp

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Avaliação do Ensino Superior / Eunice R. Durham e Simon Schwartzman (orgs.) – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1992. – (Coleção Base; v. 2)

Vários Autores.
Bibliografia.

1. Autonomia universitária – Brasil 2. Educação e Estado – Brasil 3. Ensino superior – Brasil – Avaliação 4. Universidades e escolas superiores – Brasil – Avaliação I. Durham, Eunice R. II. Schwartzman, Simon. III. Série.

ISBN: 85-314-0035-X

91-1892

CDD-378.010981
-378.81
-379.81

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil: Autonomia universitária 378.81
2. Brasil: Educação e Estado 379.81
3. Brasil: Ensino superior: Avaliação 378.81
4. Brasil:Universidades: Avaliação: Educação superior 378.010981

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, nº 374
6º andar – Ed. da Antiga Reitoria – Cidade Universitária
05580 – São Paulo – SP – Brasil Fax (011) 211-6988
Tel: (011) 813-8837/813-3222 r. 2633, 2643

Printed in Brazil 1992

Sumário

Apresentação

Os trabalhos reunidos neste livro foram preparados para um seminário realizado em novembro de 1989 na Universidade de São Paulo, sob o título *A Avaliação do Ensino Superior: Contexto, Experiências, Desdobramentos e Perspectivas*. O tema da avaliação tem estado presente no ambiente universitário brasileiro desde pelo menos 1985, quando a Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior, criada naquele ano nos termos do discurso de posse de Tacredo Neves, propôs a instituição da autonomia plena das universidades brasileiras, acompanhada de um sistema permanente de avaliação e acompanhamento de seu desempenho. A experiência bem-sucedida da CAPES, que dez anos antes havia dado início a sua sistemática de avaliação da pós-graduação brasileira, mostrava como isso era possível, e que os efeitos poderiam ser importantes para o aperfeiçoamento, reconhecimento e prestígio das instituições.

Ainda que as propostas da Comissão não tivessem sido incorporadas pelo governo como suas, o tema da avaliação entrou para a ordem do dia e passou a ser objeto de um grande número de conferências, seminários e reuniões, algumas organizadas pelo Ministério da Educação, outras pelo Conselho de Reitores, e muitas mais pelas universidades em toda a parte. O Ministério da Educação começou também a apoiar estudos e iniciativas de avaliação desenvolvidas pelas universidades, e muitas instituições, entre elas a Universidade de São Paulo, iniciaram por conta própria um trabalho sistemático de organização de informações e outros trabalhos visando a identificação de indicadores e mecanismos adequados para sua auto-ava-

liação. A Constituição de 1988 consagrou o princípio da autonomia universitária, e os diferentes projetos de Lei de Diretrizes e Bases que tramitam desde então no Congresso Nacional incorporam, de uma forma ou de outra, o princípio da avaliação como instrumento básico de soerguimento do sistema de ensino superior do país.

O seminário de novembro de 1989 realizado pelo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, com o apoio do Ministério da Educação e da Organização dos Estados Americanos, serviu assim como balanço do fim de um período, que poderia, quem sabe, gerar lições para os tempos futuros. Ele permitiu, de início, uma reflexão sobre o contexto mais amplo em que a questão da avaliação tem sido colocada, não só no Brasil, mas internacionalmente. A avaliação não é um processo técnico e neutro: ela favorece alguns pontos e prejudica outros, e por isso suscita apoios entusiásticos e rejeições fortes; ela implica uma revolução profunda na maneira de entender o papel do Estado na gestão das instituições públicas, e o próprio papel dessas instituições em relação à sociedade; ela implica reexaminar, com outros olhos, temas difíceis e tabus, como o do papel do setor privado, mecanismos alternativos de financiamento, o papel da competição e do "mercado" acadêmico, a questão da isonomia e assim por diante. A experiência internacional de avaliação do ensino superior já é bastante significativa, e mostra que a introdução de sistemas avaliativos não é uma panacéia para os problemas existententes, mas essencialmente uma escolha entre dois mundos igualmente problemáticos: aquele que conhecemos, onde ainda se discute se critérios de desempenho e competência devem ou não existir, e um outro, onde se discute, com igual ardor, que critérios devem ser estes e a quem cabe identificá-los e medi-los.

Algumas dessas questões mais gerais estão no texto introdutório de Simon Schwartzman, ao qual se seguem dois textos de grande densidade histórica, o de Cláudio C. Neiva, que examina a evolução da questão do planejamento no ensino superior no contexto brasileiro, onde a avaliação figura como instrumento central, e o de Pedro Lincoln Mattos, que acompanha de perto os procedimentos governamentais de distribuição de recursos para o ensino superior desde a década de 70. Os três textos seguintes, de José Goldemberg, Elisa Wolynec e Sérgio Costa Ribeiro, mostram, na prática, alguns indicadores que podem ser utilizados no processo avaliativo, e os resultados que eles produzem. Goldemberg mostra como sistemas múltiplos de avaliação, que se valem destes e de outros indicadores, são indispensáveis para a gestão de uma entidade complexa e multifacetada como a Universidade de São Paulo; Elisa Wolynec explora as metodologias para a análise da correlação entre qualidade e custos, com dados da USP; Costa Ribeiro, ao trabalhar com dados demográficos globais, trata de situar o sistema universitário brasileiro no contexto mais amplo da educação e a estrutura de rendas do país, o que lhe dá o balizamento den-

tro do qual, a seu juízo, as discussões sobre a autonomia universitária devem se pautar. Finalmente o artigo de Jean-Jacques Paul e colaboradores faz um balanço crítico das experiências de avaliação realizadas no contexto das universidades brasileiras dos últimos anos, mostrando que, se elas marcam o início de um processo, este ainda é um início bastante tímido, com um grande caminho a percorrer.

Os dois últimos textos apontam para o futuro. Geraldo Martins trata de um tema fundamental, que é freqüentemente deixado de lado por sua complexidade e dificuldade: o tema da organização corporativa que amarra o sistema universitário do país ao regime de regulamentação formal das profissões, gerando um estímulo permanente à valorização das credenciais educacionais, freqüentemente em detrimento do conteúdo. E Eunice Durham discute em que condições a atividade de avaliação do ensino superior, até aqui dispersa em tantas experiências desiguais e muitas vezes frustradas, poderia se transformar em uma dimensão permanente e importante da universidade brasileira.

Os tempos que se iniciam na década de 1990 se prenunciam como mais difíceis para o ensino superior brasileiro do que a década anterior. O Estado procura se encolher, e as universidades públicas não podem continuar contando com a expansão constante de seus recursos. A educação fundamental tenderá a ter cada vez mais prioridade, e isso tirará recursos das universidades. O aumento do "gap" tecnológico entre o Brasil e os países mais desenvolvidos levará a questionamentos sobre a pesquisa que hoje se faz em nossas universidades, e a dúvidas crescentes sobre sua relevância. Pressionadas por todos os lados, as universidades terão dificuldades em atender a uma população em crescimento, que continuará batendo às suas portas em busca de caminhos e respostas que ela nem sempre terá. As universidades brasileiras terão pouco tempo para olhar para si mesmas, em conjunto e cada uma, para, sem falsas ilusões, encontrarem sua posição adequada neste ambiente em mutação, se não quiserem continuar a ser atropeladas pelos eventos e pelas pressões incontroladas que vêm de fora. Este olhar, nem sempre prazeroso, mas inevitável, chama-se avaliação.

1

O Contexto Institucional e Político da Avaliação

*Simon Schwartzman**

TEMPO DE AVALIAÇÃO

A questão da qualidade surge como problema socialmente significativo quando os resultados ou produtos que se obtêm das instituições de educação superior deixam de corresponder às expectativas dos diferentes grupos e setores que delas participam, e, mais ainda, quando a frustração contínua dessas expectativas começa a se tornar insustentável. No Brasil, como no restante da América Latina, as universidades foram sempre avaliadas pelos seus estudantes, professores e governos, em termos de sua relativa democratização para dentro e para fora, da politização ou alienação de seus alunos e professores, do prestígio social de seus diplomados e da qualidade dos empregos que os formados conseguiam no mercado de trabalho. Nenhuma destas questões, no entanto, se referia diretamente à qualidade do ensino ou das pesquisas conduzidas no interior das instituições, e só raramente os conteúdos do que era ensinado ou pesquisado eram comparados com o que se fazia em outras sociedades ou regiões. Os resultados dessas eventuais comparações tendiam a ser pouco satisfatórios, mas não havia setores suficientemente fortes e motivados, no interior de nossas sociedades, para promover as mudanças necessárias.

Hoje o tema da avaliação está na ordem do dia, e o objetivo deste texto é identificar algumas das causas deste fato, assim como algumas de

* Professor do Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH/USP) e Diretor Científico do Núcleo de Pesquisa e Ensino Superior (NUPES/USP).

suas implicações para o sistema de ensino superior brasileiro. É importante assinalar, antes de tudo, que a introdução da temática da avaliação no contexto do ensino superior é algo bastante novo no contexto europeu e latino-americano, ainda que tenha uma tradição mais antiga no ambiente norte-americano. Na Europa, artigo recente fala do surgimento de um *evaluative State*, uma modalidade de governo que procura substituir os tipos mais tradicionais de controle burocrático ou planejamento *a priori* das atividades por mecanismos de avaliação *a posteriori*[1]. Em contextos com uma grande tradição de centralização administrativa, como na França, o desenvolvimento do "Estado Avaliador" é visto como uma forma de descentralização, que procura livrar as universidades dos controles formais e burocráticos do governo central, sem que elas deixem de ter que atingir padrões de desempenho estabelecidos pela sociedade mais ampla. Na Inglaterra, em contraste, onde existe uma tradição secular de autonomia dos sistemas universitários, e um *gentlemen's agreement* que se manteve por várias décadas entre as instituições acadêmicas e o governo, através do University Grants Comunitee (U.G.C.), a nova ênfase na avaliação é vista e de fato tende a assumir todas as características de uma intervenção muitas vezes desastrosa do governo no dia-a-dia das instituições acadêmicas. Em ambos os contextos, a introdução da avaliação tende a alterar as divisões tradicionais de poder entre ministérios e universidades, órgãos de direção e unidades acadêmicas no interior das instituições, e o papel de órgãos intermediários e de representação coletiva das instituições acadêmicas. Em todos os casos parece haver uma tendência ao reforço do papel das administrações centrais das universidades, o que coloca limites às tradições de autonomia plena das unidades acadêmicas. Na França, um dos resultados foi o surgimento de sistemas de "avaliação por pares" que intermediam entre as universidades e os governos; na Inglaterra, ao contrário, um dos principais resultados foi a desmoralização do U.G.C. As diferenças não são só, naturalmente, de contextos históricos, mas também ideológicas. Aponta Guy Neave que a nova ênfase na avaliação que se observa na Europa decorre, em grande parte, da massificação do sistema educacional, que coloca na ordem do dia a necessidade de proporcionar uma educação mais ajustada às demandas de um mercado de trabalho em mutação, coisa que as universidades tradicionais, mesmo as de melhor qualidade, não estavam acostumadas a fazer. Essa urgência corre o risco de ser traduzida, como no caso da Inglaterra, em uma valorização extremada da lógica empresarial e de mercado. Levada ao limite, essa orientação acaba por ameaçar a própria possibilidade de os sistemas universitários continuarem seu trabalho acadêmico e de pesquisa, perdendo assim, a

1. Guy Neave, "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise an Overview of Recent Trends in Higher Education in Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1 and 2, 1988, pp. 7-24.

médio prazo, sua competência como centros de formação profissional; e isso sem falar no abandono ou deterioração dos campos de conhecimento sem valor de mercado mais imediato, mas que são fundamentais de muitos pontos de vista, inclusive o da manutenção da qualidade dos sistema educacionais em todos os níveis.

Até recentemente, portanto, a avaliação era uma demanda relativamente marginal em nosso sistema de ensino superior. Para os estudantes, a obtenção de um título universitário assegurava seu acesso a posições bem remuneradas que, na realidade, já haviam sido garantidas antes mesmo de seu ingresso nas faculdades, por sua origem social privilegiada. O mercado de trabalho dificilmente requeria dos formados conhecimentos especializados, quer pela pouca sofisticação tecnológica das empresas, quer pela ausência de padrões externos de comparação. Sem pressões de um ou outro tipo, era de se esperar que as instituições de ensino terminassem por se acomodar. Não que não existissem, naturalmente, reclamações, descontentamentos e tentativas de melhoria. Mas, na falta de maiores incentivos, os resultados tendiam a ser pouco significativos.

Um esboço de reação a essa situação estagnada ocorreu no Brasil no final da década de 50, e pode ser explicado por dois fatores relativamente independentes, ainda que simultâneos. O primeiro foi o surgimento, no interior de nossas principais universidades, de um pequeno grupo de professores dedicados de forma integral ao trabalho universitário, e que passaram a constituir um importante elemento de pressão para a mudança. O outro foi a ativação do movimento estudantil.

Tradicionalmente, os professores das universidades brasileiras sempre foram profissionais liberais – médicos, engenheiros, advogados – que dedicavam uma parcela pequena de seu tempo ao ensino. Uma cátedra universitária era sinônimo de prestígio e reconhecimento, mas dificilmente de salários, condições efetivas e mesmo de interesse genuíno pelo trabalho científico. Nessas condições, a obtenção de uma educação voltada para a pesquisa e para a carreira universitária só se dava de forma fortuita – uma bolsa de estudos concedida por uma fundação estrangeira, um contato eventual com um professor excepcional, a vivência de uma experiência rara e isolada junto a determinado departamento ou laboratório. Ainda que poucos, os "jovens turcos" formados nestas condições fixaram uma liderança ativa no ataque à universidade tradicional e na busca de um modelo mais condizente com os dias de hoje. Suas palavras de ordem eram o fim do sistema de cátedra, a criação do regime de tempo integral, a implantação de programas permanentes de ensino e pesquisa nas universidades e a abertura de seus portões para outros grupos sociais que pudessem, esperava-se, romper com o estancamento e a acomodação de nossas escolas superiores tradicionais. Muitos desses professores acreditavam que, assim transformada, a universidade brasileira poderia constituir um

centro verdadeiro de reflexão e conhecimento sobre os problemas econômicos e sociais do país, e seus professores mais qualificados teriam, assim, um papel político à altura dos conhecimentos científicos que vinham até então acumulando.

Era na reivindicação de um papel social e político mais significativo para as universidades que o ativismo dos "jovens turcos" se encontrava com o movimento estudantil. A politização dos estudantes é, sabidamente, um fenômeno antigo na América Latina e nunca esteve relacionada necessariamente com demandas pela melhoria do ensino universitário, já que sua orientação foi sempre muito mais política do que propriamente acadêmica ou educacional. Sem pretender dar aqui uma explicação abrangente da politização estudantil das décadas de 50 e 60, é fácil perceber que ela se relaciona com a expansão havida no sistema universitário naqueles anos e com o choque entre as aspirações crescentes de novas camadas que entravam nas universidades e as possibilidades ocupacionais, de prestígio e reconhecimento público que um diploma universitário aparentemente prometia. A existência de uma ideologia de modernização e racionalização do ensino superior do país, no entanto, deu por algum tempo conteúdo e direção às críticas que os estudantes dirigiam a suas instituições: seu elitismo, seu imobilismo, o conservadorismo político e intelectual da maioria de seus professores. Se uma universidade renovada desse um lugar mais significativo a seus professores, os alunos também se beneficiariam.

A REFORMA DE 1968

Todos sabemos que o resultado das pressões contra a universidade tradicional brasileira não foi a instituição com que tantos sonhavam. Muito tem sido dito sobre as vicissitudes políticas que afetaram nosso ensino superior a partir dos anos 60. Nem todos percebem, no entanto, a natureza das transformações pelas quais ele passou. Vale a pena resumi-las, a partir dos grandes ideais dos anos anteriores.

Do ponto de vista formal, a reforma universitária consagrou em lei muitas das reivindicações dos professores mais ativos e do movimento estudantil do período pré-64. A odiada cátedra foi abolida e substituída pelo sistema colegiado de departamentos. A criação de institutos centrais, reunindo disciplinas que antes se repetiam por várias faculdades e cursos, foi feita com o objetivo de reduzir a duplicação de esforços e aumentar a eficiência das universidades. Foi introduzido o ciclo básico como forma de dar aos estudantes uma formação geral antes da especialização profissional, compensando dessa maneira as limitações do ensino secundário. Finalmente, a legislação consagrou a indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão, e estabeleceu o ideal de que todo o ensino superior do país se organizasse em universidades, e não simplesmente em escolas isoladas.

Mais importante do que as transformações legais foi o que ocorreu de fato com o ensino superior do país. A primeira grande modificação foi a abertura do ensino superior a um número muito maior de pessoas. Em 1960, menos de 2% das pessoas entre 20 e 24 anos estavam matriculadas em universidades; em 1970 esse número havia aumentado para 5,2% e em 1975 já alcançava 11% (um número sem dúvida significativo, mas ainda pequeno se comparado com o de muitos outros países da América Latina ou da Europa).

Essa expansão se deu, em parte, pelo aumento forçado das vagas no sistema público, mas, principalmente, pela grande expansão do sistema privado. Como conseqüência, um dos principais objetivos da reforma de 1968, que era a unificação das escolas isoladas em universidades, tornava-se cada vez mais remoto. Enquanto isso, o sistema federal passava de um regime em que predominavam professores de tempo parcial para um outro, em que predominavam os de tempo integral.

A reforma de 1968 supunha que a criação de um corpo de professores de tempo integral no sistema público seria baseada na criação de um novo nível de ensino no país, o dos cursos de pós-graduação, onde se formariam os novos professores. Na realidade, o que se observou foi que os cursos de pós-graduação não conseguiram formar professores capacitados na mesma velocidade com que as universidades preenchiam seus quadros. Financiados em grande parte com recursos oriundos de fora do setor educacional (FINEP, CNPq), os programas de pós-graduação tendiam a crescer muito mais em áreas de forte apelo científico e técnico do que naquelas onde havia maior necessidade de formação de professores. Ao exigir titulação formal para a promoção de professores no sistema público, o governo terminou por estimular a criação de programas de pós-graduação de qualidade duvidosa. As dificuldades salariais do início dos anos 80, combinadas com a militância cada vez maior do professorado do sistema público por melhores salários, levaram ao progressivo abandono dos critérios de excelência acadêmica tanto na concessão de regimes de tempo integral e dedicação exclusiva, como na efetivação e promoção de professores no sistema público.

Em síntese, a reforma de 1968 teve um efeito paradoxal, cujas conseqüências ainda são sentidas de forma extremamente forte. Por um lado, consagrou um modelo idealizado de ensino superior, baseado nas *research universities* mais prestigiadas dos Estados Unidos; por outro, levou à expansão praticamente forçada e desregulada de todo o sistema, baseado principalmente em escolas isoladas, no ensino privado e na criação de um professorado público de tempo integral sem maiores qualificações acadêmicas.

O BOLO DE NOIVA: A NOVA PROFISSÃO ACADÊMICA

O resultado desses desenvolvimentos não planejados foi que o sistema brasileiro de ensino superior, em lugar de convergir para um modelo único, como pretendiam os reformadores de 1968, passou a constituir cada vez mais um conjunto de camadas superpostas, cada uma delas oriunda de um momento determinado no tempo, que coexistem como estratos em uma formação geológica complexa ou como em um bolo de noiva. São esses estratos que hoje disputam, de forma nem sempre clara, o caminho que a universidade brasileira deve seguir e os próprios critérios de sua avaliação.

A mais profunda dessas camadas é formada pelas profissões liberais clássicas, sobretudo a medicina, o direito e a engenharia. A imagem da educação superior no Brasil, vinte anos depois da reforma de 1968, continua a ser dada principalmente por essas carreiras, que a maioria das outras trata de emular. Na perspectiva dos que vivem a educação superior desse ponto de vista, a função principal das universidades deve ser a formação técnica e a iniciação dos estudantes nas profissões liberais. Os melhores professores, desse prisma, são os profissionais mais bem sucedidos, que dedicam parte de seu tempo ao ensino e transmitem a seus alunos seus conhecimentos, sua experiência e seu modelo de trabalho. A pesquisa científica tende a ocupar um lugar secundário mesmo nos melhores cursos profissionais, e em pelo menos uma das áreas, a do direito, praticamente inexiste. As exigências de educação secundária humanística ou científica, os processos de seleção por exames vestibulares rigorosos, os exames formais, as cerimônias de formatura, todos esses mecanismos, ao mesmo tempo que zelavam de alguma forma pela qualidade do ensino, ajudavam a garantir que o número de formados não seria muito maior do que o de profissionais já existentes, que sua seleção se faria principalmente nos setores sociais mais altos e que eles reproduziriam com bastante fidelidade os modelos profissionais de seus mestres. A reforma de 1968 procurou assestar um golpe mortal a esse modelo ao colocar a pesquisa científica no seu centro, ao extinguir a cátedra tradicional. No entanto, a maioria das escolas profissionais mais prestigiosas conseguiu se adaptar às novas normas sem grandes transformações e perda de autonomia. A maior dificuldade, no entanto, veio da massificação do ensino, que trouxe às universidades pessoas de origem social menos privilegiada, mulheres, pessoas mais velhas e vindas de um ambiente cultural sem nenhuma experiência prévia de educação superior e levou à proliferação de cursos e carreiras que tratavam de copiar, ainda que de maneira imperfeita, os modelos e os benefícios das profissões estabelecidas. O resultado foi a inflação profissional, a desvalorização dos títulos e a desmoralização de muitas das práticas e rituais que caracterizavam o ciclo de vida nas academias. Para esse estrato, a crise da universidade brasileira é sobretudo a crise das profissões liberais clássicas, e é desse ponto de vista que sua liderança mais representativa se preocupa e se interessa por sua avaliação.

A camada seguinte, no tempo, é a formada pela pequena comunidade de pesquisadores e professores de pós-graduação, que de alguma forma herdou os ideais acadêmicos dos "jovens turcos" dos anos 50 e 60 e que ganhou seu espaço e prestígio fora das estruturas tradicionais do sistema universitário brasileiro graças à ênfase posta nos critérios de excelência e qualidade científica. Foi para esse setor, e com sua participação ativa, que foram criados os mecanismos de avaliação por pares do CNPq e da CAPES, que ainda hoje estabelecem os padrões de qualidade para o ensino pós-graduado e para a pesquisa científica no país. Para estes, o problema da qualidade das universidades do país se traduz principalmente na ausência de condições adequadas para as atividades de pesquisa – tempo integral para os professores, bibliotecas e laboratórios adequados, mecanismos de contratação e promoção baseados no desempenho científico, bolsas de tempo integral para os estudantes, programas de pós-graduação etc. – e, em segundo lugar, pelas dificuldades que a pesquisa universitária encontra, por um lado, em permear o ensino de graduação e, por outro, em colocar sua competência e seus produtos a serviço da sociedade mais ampla. O postulado da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão encontra neste setor sua defesa mais intensa. Segundo esse ponto de vista, o professor universitário deve ser sobretudo um pesquisador, a transmissão efetiva do conhecimento não pode se dar de forma isolada de sua criação, e o desenvolvimento da capacidade de criação e pensamento autônomo por parte dos estudantes, ao invés da transmissão de conteúdos codificados e pré-definidos, é que deve ser a verdadeira natureza da educação superior.

Estas duas camadas estratigráficas divergem profundamente em suas concepções sobre a natureza da formação universitária e o papel de seus professores, mas compartem a visão das universidades como instituições relativamente pequenas e de alta qualidade. O mesmo não pode ser dito de uma terceira camada mais recente, que se formou como resultado dos processos de massificação: a dos professores de terceiro grau como grupo profissional.

Na universidade tradicional, o professor universitário é acima de tudo um membro de sua profissão de origem (médico, engenheiro, advogado, dentista) que faz do ensino uma atividade freqüentemente honorária; na universidade da pesquisa, os professores são em primeiro lugar membros de suas respectivas comunidades científicas. A expansão gradual dos contratos de tempo integral nas universidades públicas, combinada com a expansão das matrículas, levou ao surgimento de um corpo de professores cuja atividade principal é o ensino, que até então existia somente no nível de ensino básico e secundário. O surgimento desse novo estrato se explica, em parte, pelo próprio crescimento da educação superior, que passou a

necessitar de mais professores; em parte, como uma conseqüência da desvalorização do magistério secundário, fazendo com que os que pudessem, buscassem trabalhar em instituições de terceiro grau; e também pelas próprias dificuldades do mercado de trabalho para os graduados, que puderam, desta forma, permanecer e garantir sua subsistência dentro do sistema educacional depois de formados; e foi facilitado, finalmente, pelas pressões dos setores mais orientados academicamente pela introdução dos sistemas de tempo integral e pela eliminação dos sistemas de cátedra. Nas universidades públicas brasileiras, a percentagem de professores em regime de tempo integral chega hoje a mais de 75%, não chegando a 30% no setor privado. As semelhanças entre este novo professorado e os de nível médio são muitas. Trabalhando em uma instituição única ou dando aulas em duas ou três para complementar os salários, sem condições, formação nem motivação adequadas para o trabalho de pesquisa ou o acesso às profissões liberais mais bem remuneradas, esses professores tendem a se organizar sindicalmente e a desenvolver uma capacidade de luta por seus interesses gremiais que adquire com freqüência a mesma intensidade e politização que caracterizavam, no passado, os movimentos estudantis. Para este estrato, os problemas da qualidade científica ou profissional da educação superior não são vistos como prioridade, devendo ser encarados depois de resolvidos os problemas mais urgentes, que são os de salários, estabilidade no emprego, direitos de aposentadoria, igualdade de direitos para todos e a garantia de mecanismos políticos que garantam sua presença e participação em todas as decisões que possam afetar mais de perto seus interesses como categoria laboral.

OS ESTUDANTES

Estratos semelhantes existem entre os clientes mais diretos da educação superior, os estudantes. A percepção dos professores de corte tradicional de que o ensino superior perdeu sua qualidade é compartida por muitos estudantes e suas famílias, que se dão conta de que a educação superior já não lhes proporciona a mesma garantia de trabalho e prestígio profissional que no passado. Para os grupos sociais mais privilegiados, as grandes universidades públicas começam a perder seu sentido como centros de formação e reprodução de elites, função que se restringe cada vez mais a algumas poucas carreiras e instituições que conseguem manter seus padrões de exigência e seletividade dentro do contexto mais amplo de massificação, às quais se acrescentam algumas escolas profissionais privadas e de alto custo e o estudo no exterior. Para os novos grupos sociais que agora ascedem ao ensino superior, as expectativas de ganho absoluto são menores do que as das classes mais favorecidas, mas o valor relativo dos diplomas, mesmo inflacionado, ainda é bastante compensador e justifica inclusive o pagamento de anuidades em instituições privadas, desde que dentro de certos limites. O gradual abandono das tradições e exigências pedagógicas mais rígidas é visto sobretudo como uma virtude, ou seja, como a eliminação de procedimentos e exigências cuja relação com o título que se busca não é muito clara. Para estes setores, pelo menos em um primeiro momento, as tentativas de elevação dos níveis de qualidade do ensino são percebidas, sobretudo, como uma tentativa elitista e discriminatória de restringir seu acesso aos privilégios que antes eram limitados a uns poucos. O surgimento de um funcionalismo universitário organizado nos mesmos moldes que o dos docentes, mas ainda mais extremado em sua militância, foi um corolário que não se fez esperar demasiado.

Deve existir um limite, no entanto, para a desvalorização de títulos formais, de conteúdo cada vez mais vago, obtidos muitas vezes a um preço cada vez mais alto e em profissões cuja semelhança com as mais tradicionais é cada vez mais remota. A primeira reação dos atingidos é tentar reduzir os custos – mais subsídios, menos exigências, menores anuidades – e garantir os privilégios – salários mínimos profissionais, reservas de mercado, regulamentações profissionais detalhadas. A segunda reação é uma revalorização extremamente pragmática e a curto prazo dos conteúdos. A preocupação com a educação científica e humanística é substituída pela busca de habilidades e conhecimentos que possam ter um valor de mercado claro e imediato. Nesta perspectiva, a universidade tende a ser vista como "muito teórica", "pouco prática" e "afastada da realidade", crítica que se dirige tanto ao que permanece das escolas profissionais mais antigas quanto às tentativas de modernizar as universidades pela via da pesquisa científica e da *scholarship* acadêmica. Um último e mais recente estrato, finalmente, é formado por pessoas interessadas em continuar e ampliar seus estudos fora dos formatos convencionais do ensino universitário. É um público em si mesmo muito diferenciado, que em muitos países atinge números que superam em muito o dos alunos regulares dos cursos superiores, o que está levando a profundas transformações no funcionamento interno das universidades, nos recursos pedagógicos que utilizam e nas formas de relacionamento que estabelecem com a sociedade mais ampla.

DA DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA AOS CONSTRANGIMENTOS EXTERNOS

Todos os setores referidos até aqui fazem parte das instituições universitárias, como professores, pesquisadores, estudantes ou funcionários. Esta pluralidade e diversidade de motivações, culturas e interesses no interior dos sistemas universitários explica algo de sua tendência à descentralização, compartimentalização e autonomia e a resistência generalizada a qualquer movimento que possa sugerir a imposição dos va-

lores e preferências de um determinado segmento sobre os demais. Este caráter "achatado" das organizações universitárias é sem dúvida o mais adequado para instituições produtoras de conhecimento, que concentram sua competência na base de suas estruturas; mas costuma ser também o mais resistente à mudança e à inovação quando fatores externos não agem sobre elas de forma incisiva.

Isso não significa que não existam expectativas externas sobre a qualidade da educação superior. Empresas que necessitam de pessoal qualificado se queixam quando os formados que contratam não têm a competência esperada; clientes de médicos, engenheiros e advogados ressentem-se quando são mal atendidos; famílias se frustram quando vêm que seus filhos não recebem educação adequada e têm dificuldades em se empregar depois de formados. No entanto, o baixo grau de sofisticação tecnológica de grande parte do setor empresarial, a falta de organização e de padrões de comparação por parte de clientes e famílias dos estudantes fazem com que dificilmente essas expectativas se transformem em pressões articuladas sobre os sistemas universitários. O que ocorre, normalmente, é a busca de soluções individuais ou particulares – as empresas formam seu próprio pessoal ou vão buscá-lo em outras regiões ou mesmo no exterior, as famílias mais abastadas viajam quando necessitam de atendimento médico mais sofisticado, e assim por diante.

Em teoria, os governos deveriam ter políticas de médio e longo prazo para a educação em todos os seus níveis que pudessem orientá-la para objetivos de interesse coletivo e que pudessem se sobrepor aos interesses e motivações particulares de cada setor. Na prática, no entanto, governos tendem a ser extremamente sensíveis a demandas e contingências políticas de curto prazo e dificilmente conseguem articular políticas mais globais, principalmente quando afetam grupos vocais e politicamente organizados como professores e estudantes universitários. Com raras exceções, as universidades são percebidas pelos governos não como um recurso significativo a desenvolver e a preservar, mas como uma fonte potencial de dificuldades políticas que custa mais do que vale e que requer um tratamento politicamente habilidoso e de curto prazo para que não se transforme em um foco de perturbação e de conflitos.

OS FATORES DE MUDANÇA

A existência de um número tão distinto de demandas e interesses contraditórios, o prestígio e as vantagens que o ensino superior ainda traz, apesar das queixas, para seus professores e funcionários, as vantagens comparadas que os diplomas ainda produzem para os estudantes, a capacidade de ação política de docentes e funcionários, a baixa prioridade que as questões educacionais recebem dos partidos e líderes políticos, todos

estes fatores convergem para manter a rigidez institucional de nossas universidades. E, no entanto, existem indicadores de que esta situação pode estar começando a se alterar.

O primeiro fator de mudança é, sem dúvida, o contraste entre o crescimento contínuo dos custos do ensino superior e o esgotamento das possibilidades de atendimento por parte dos governos. O crescimento dos custos se explica pelo aumento de estudantes e professores, como também pelos custos crescentes de instalações e equipamentos educacionais e de pesquisa. A crise fiscal dos governos federal e estaduais parece ser de longo prazo, e as percentagens fixadas pela Constituição e pelas legislações estaduais para gastos em educação parece que não se alterarão muito no futuro próximo. A crise financeira da educação superior brasileira só não é maior porque, no passado, o setor privado cresceu muito e absorveu a maior parte da demanda. E os custos da educação privada estão se tornando cada vez mais inacessíveis para sua clientela, que é geralmente de origem social mais baixa do que os que conseguem entrar nas universidades públicas. Enquanto isto, é provável que a demanda por educação superior continue a aumentar nos próximos anos, gerando um represamento que os governos terão que atender de alguma forma. Esta crise deverá forçar, a curto prazo, uma profunda revisão dos critérios de alocação dos recursos públicos para a educação superior, alterando os critérios de financiamento, subvenção e gratuidade, e introduzindo critérios de prioridade que hoje não existem.

O segundo fator de mudança é a falência do modelo profissional corporativista que hoje condiciona quase todo o sistema de ensino superior do país. O suposto de que todos os cursos terminam com um diploma nacionalmente válido, que garante uma posição fixa e protegida no mercado de trabalho, resiste cada vez menos à expansão e diversidade dos formados pelas universidades, à proliferação das profissões e à própria dinâmica do mercado de trabalho, em função de mudanças tecnológicas sucessivas. Enquanto os diplomas como "moeda" genérica perdem seu valor, a posse de diplomas específicos derivados de instituições de alto prestígio se torna cada vez mais valorizada. Os setores mais dinâmicos da economia valorizam também as habilidades específicas que as pessoas possam ter, de uso da língua nacional ou estrangeira, de uso de conceitos matemáticos e formais, de capacidade de relacionamento com o público, de iniciativa e criatividade, cuja relação com diplomas de um ou outro tipo é cada vez mais duvidosa.

Um terceiro fator se relaciona com a ampliação da gama de serviços que a sociedade tende a exigir, cada vez mais, das instituições universitárias. Além das atividades tradicionais de ensino e pesquisa acadêmica, universidades localizadas em regiões metropolitanas tendem a assumir um grande número de atividades que dificilmente caberiam no termo "extensão", e que vão da assistência médica e odontológica às populações vi-

zinhas a convênios de transferência de tecnologia às empresas, passando por cursos de extensão e programas de ensino à distância para professores do ensino básico ou secundário.

Estes três fatores agem em conjunto no interior dos sistemas educacionais, perturbando os pactos implícitos de acomodação e não ingerência recíprocos que costumam predominar em seu interior. A escassez crescente de recursos orçamentários, a busca de critérios mais adequados em sua distribuição, a obsolescência de práticas educacionais estabelecidas, o surgimento de novas demandas e fontes potenciais de recursos em um mercado muito mais amplo de interesses, tudo isto faz com que os setores mais dinâmicos das universidades tendam a se mover com mais determinação, questionando o seu entorno, aceitando com menos complacência a acomodação e a estagnação e procurando novos caminhos.

Os Caminhos da Avaliação

É esta inquietação que cria o contexto institucional e político para a consolidação das práticas de avaliação do ensino superior no Brasil. Trata-se, sobretudo, de uma oportunidade a ser utilizada, sem que exista qualquer garantia de que ela venha realmente a se efetivar. O Brasil, como a maioria dos países do continente latino-americano, não conseguiu ainda se adaptar às realidades do fim do século XX e não há nenhuma certeza de que vá consegui-lo. Podemos ter certeza de que esta adaptação não se fará sem uma mudança profunda em todo o seu sistema educacional, incluindo o ensino superior, e de que a introdução de práticas regulares de avaliação é um elemento central indispensável para este processo. Neste novo caminho que pode se abrir, é importante assinalar três proposições que parecem ser centrais.

A primeira é que sistemas avaliativos estão longe de ser uma panacéia ou um "jeitinho" tecnocrático para resolver as atuais dificuldades. Não se trata, na realidade, de passar de um problema para sua solução, e sim de escolher com que tipo de problemas queremos viver: se com os de um sistema educacional predominantemente estagnado e sem rumo, com as notáveis exceções de sempre, ou com os de um sistema educacional dinâmico, vivo e contraditório, em busca de seus caminhos.

A segunda proposição é que uma parte importante e essencial deste processo de avaliação é a discussão e a identificação das diferentes orientações, propósitos e objetivos das diversas instituições, setores e grupos que fazem parte deste complexo bolo de noiva que é o nosso sistema de ensino superior. Não se trata, aqui, de propor uma grande discussão preliminar sobre objetivos – quem sabe em uma reunião do Conselho de Reitores ou da ANDES –, nem de fixá-los em alguma lei de "diretrizes e bases", nem de esperar que eles emanem de pareceres iluminados do

Conselho Federal de Educação. O que é importante é que a diversidade possa aparecer, que a pluralidade de objetivos e interesses que hoje se confundem possa vir à luz e que cada qual possa ser avaliado em termos daquilo que se propõe. Um sistema universitário moderno deve ter lugar para a pesquisa científica, para a formação de professores de nível médio, para a formação de médicos de alto nível, para cursos técnicos especializados e de curta duração, para a assistência técnica às empresas, para o ensino das artes e para o questionamento crítico da sociedade pelo trabalho independente de seus professores e alunos. Cada uma destas atividades deve ser capaz de se sustentar em suas próprias pernas e de disputar com as demais o seu espaço.

A terceira proposição, finalmente, é que de uma forma ou de outra o sistema educacional brasileiro, particularmente seu setor público, será objeto de avaliações sucessivas pelos governos, pela opinião pública e pela sociedade nos próximos anos, e é melhor que ele se antecipe e tome seu destino em suas próprias mãos, antes que algum aventureiro o faça. Apesar de consagrada na Constituição, a autonomia universitária encontrará seu limite inevitável no controle que o Congresso e o Executivo têm sobre suas verbas e na imagem que a sociedade como um todo tenha sobre o que as universidades fazem com seu dinheiro. Haverá cortes de verbas, projetos mais ou menos espetaculares vindos não se sabe de onde, tentativas de transferência dramática de recursos de um setor para outro, federalizações, estadualizações, privatizações de vários tipos. Na medida em que a comunidade universitária tiver uma avaliação clara de si mesma, do que vale, do que necessita e do que pode ou não fazer, terá melhores condições de conduzir ou pelo menos administrar as mudanças e pressões externas que inevitavelmente crescerão, ao invés de sofrer simplesmente suas conseqüências.

Existe um mecanismo consagrado em todo o mundo para isto, que é a única garantia que podemos ter de que o acervo de competência e experiência que temos acumulado e queremos ampliar em nossas instituições acadêmicas será preservado: trata-se dos sistemas de *peer review*, ou revisão por pares (algo muito distinto da chamada "auto-avaliação"), hoje já consolidados em nossas principais instituições de fomento à pesquisa científica, e que devem ir gradualmente se expandindo para o sistema universitário como um todo. Não se trata, mais uma vez, de uma panacéia. Sistemas de revisão por pares estão sujeitos à captura por oligarquias ou corporações de interesse e trabalham muitas vezes com grandes margens de erro. Não existem, no entanto, mecanismos adequados que os substituam.

Uma última proposição se refere à natureza necessariamente diversificada e "achatada" das instituições educacionais. O "achatamento" significa que é nas bases das instituições – nos departamentos, institutos e faculdades – que se realizam suas atividades, enfim, onde se concentra

sua competência, e são estas bases que devem participar de forma ativa dos processos de avaliação, como sujeito e como objeto. A diversificação significa que nem todos podem ou devem ser medidos pelos mesmos critérios. Não se trata de propor um critério para São Paulo diferente do utilizado para o Nordeste, o que, entre outras coisas, é ofensivo para as universidades localizadas em regiões com menos recursos. O que se deve evitar é que instituições dedicadas à formação profissional sejam comparadas com outras dedicadas à pesquisa básica ou a uma terceira, orientada para a formação do magistério. Dentro de sua vocação, possibilidades e área de competência, cada unidade de ensino, pesquisa e extensão do ensino superior brasileiro deve ser um centro de excelência, e por este parâmetro deve ser avaliada.

2

Iniciativas de Planejamento e Avaliação na Formulação de Políticas para o Ensino Superior

*Cláudio Cordeiro Neiva**

O texto seguinte foi elaborado como suporte para uma exposição no seminário *A Avaliação do Ensino Superior: Experiências, Desdobramentos e Perspectivas de Institucionalização*, promovido pela Secretaria da Educação Superior do MEC e pelo Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da USP, com apoio da Organização dos Estados Americanos.

A proposta a cargo do expositor foi a de uma abordagem sobre as relações por ventura existentes entre a formulação de políticas públicas orientadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social, de um lado, e, de outro, aquelas formuladas para o ensino, em especial o ensino superior, tendo em vista o adequado ajustamento entre elas, no que é pertinente. Ou então, de outra perspectiva, em que medida políticas desenvolvimentistas acabaram por produzir impacto sobre o ensino, ainda que à margem de políticas declaradamente explicitadas com aquele objetivo.

Uma abordagem dessa natureza implicaria extenuado trabalho de pesquisa e reflexão, hipótese que o autor afasta de imediato. Ela foi feita com base em um instrumental muito limitado, quase que exclusivamente alicerçado na prática de análises das razões pelas quais o processo de planejamento tão poucos efeitos tem gerado sobre os sistemas de ensino, quando considerado o discurso governamental, de um lado, e a realidade educacional do país, de outro. Em outras palavras: parece difícil estabele-

* Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

cer esse tipo de relação pelo menos quando se toma em consideração a freqüência com que são feitas afirmações sobre a inexistência de uma política educacional consistente, clara, reconhecida e aceita como tal pela sociedade brasileira como um todo.

Essas afirmações parecem decorrer, por sua vez, do reconhecimento, primeiro, de que o palnejamento tem sido efetivamente ensaiado a partir de um "certo conhecimento resultante de avaliações", mas nem sempre explícito, generalizadamente reconhecido e aceito como capaz de representar a realidade em toda a sua complexidade e amplitude e de corresponder-lhe como efetivo instrumento de mudança; e, segundo, de que, ainda assim, tem sido sempre difícil identificar a que políticas públicas ele se refere e em que medida a sua implementação produz conseqüências igualmente explícitas, reconhecidas e aceitas.

O texto está organizado em três grandes blocos. No primeiro, o autor tenta localizar, ao longo de um período razoavelmente longo (de 1930 até os dias de hoje), diversos "momentos de mudança", procurando verificar quais os elementos capazes de exclarecer, ou não, quanto à existência de algum tipo de correlação entre políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico e aquelas orientadas para ajustar a oferta de ensino a novas funções e demandas.

No segundo bloco, a abordagem desloca-se para o campo específico do planejamento educacional em si, enquanto processo ordenado de intervenção governamental nesse setor de interesse público, tendo em vista ajustamentos ou mudanças consideradas como necessárias, ditadas por um "conhecimento acumulado resultante de avalicações" realizadas sobre determinados "pontos de controle".

Enfoca-se, em seguida, um cenário prospectivo, examinando-se em que medida os processos de avaliação e de planejamento poderão ser empregados, dados certos dispositivos constitucionais ou de legislação complementar e ordinária disciplinadores de uma nova relação de poder entre as instituições de ensino, o governo e a sociedade.

Numa tentativa de síntese, examina-se, finalmente, o caso específico do ensino superior – não com o objetivo de explicá-lo, mas tendo em vista delinear quais os principais pontos de reflexão sobre os quais se deterá, necessariamente, a atenção dos que vierem a se dedicar à sua avaliação ou ao planejamento de ações orientadas para o seu aperfeiçoamento.

PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Somente a partir da década de 40 o processo de planejamento começa a fazer parte das preocupações dos dirigentes públicos brasileiros, quando já ia bem avançado o esforço nacional conduzido com vistas a diminuir a dependência do país da importação de produtos de consumo imediato – reconhecido na literatura como a fase do processo de substituição das importações.

Um processo que já havia se iniciado, de fato, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ainda que modestamente, ora fruto dos contingenciamentos impostos pelo próprio conflito, ora decorrente da acumulação de capital resultante dos ganhos de produtividade alcançados na atividade cafeeira, aliados à emergência de um contingente de mão-de-obra urbana proveniente do campo, parte do qual de origem européia.

A par desses fatores, de ordem eminentemente econômica, movimentos políticos e culturais se afirmaram ao longo de toda a década de 20, articulados à formação de correntes de um repensar da condição em que a sociedade brasileira se encontrava, mas igualmente vinculados a novas expectativas sociais que se criavam a partir de um processo de urbanização que se acelerava – ainda de forma lenta, mas capaz de apontar novos rumos para a indústria e o comércio, para a educação e a cultura.

O início da chamada Segunda República, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, retoma as principais linhas do pensamento forjado nas décadas anteriores, buscando uma nova postura diante do desafio da promoção de um crescimento econômico mais agressivo. A década de 30 é marcada como a das grandes reformas públicas no campo da administração, das relações trabalhistas, da educação e da saúde, da aceleração das atividades econômicas.

No entanto, só a partir dos anos 40 a temática do planejamento começa a tomar forma dentro das cogitações de um serviço público já então razoavelmente modernizado para os padrões da época e enriquecido com uma nova elite de pessoal com formação no país e no exterior – inclusive junto às diversas missões estrangeiras que aqui aportaram, dentro de programas de cooperação internacional.

É nesse período que podem ser identificados esforços organizados de coordenação, controle e planejamento da economia brasileira – a maior parte dos quais representando tentativas de diagnóstico, por um lado, e de ordenamento deliberado da ação governamental, por outro.

Segundo Celso Lafer[1],

> o que se pode dizer a respeito dessas tentativas, até 1956, é que elas foram mais propostas como é o caso do Relatório Simonsen (1944/1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942/1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café, do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito.

1. Celso Lafer, "O Planejamento no Brasil; Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)", em *Planejamento no Brasil*, de Betty Mindlin Lafer, Perspectiva, 1975, p.29 e seguintes.

Segundo Robert T. Daland[2], a experiência brasileira de planejamento começa um pouco antes, com a missão chefiada por Edward S. Taub, em 1942, que elabora um plano de investimento para um período de dez anos, não implementado pelo governo Getúlio Vargas; em 1943, mediante decreto-lei, o presidente estabelece o que foi chamado "segundo plano quinqüenal, chamado de Plano de Obras e Equipamento ... (com) elementos de um sistema de implementação". Ainda segundo Daland, "até 1950, o planejamento central institucional não teria tido qualquer impacto na rota do desenvolvimento brasileiro. No entanto, o cenário já estava montado para tentativas mais bem sucedidas".

Entre 1951 e 1953 funciona, sob um segundo governo de Vargas, a Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos, com a finalidade de preparar projetos de desenvolvimento a serem apresentados a agências internacionais de financiamento. O reconhecimento da falta de mecanismos adequados para a implementação de um planejamento governamental mais decisivo justifica a criação, em 1952, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, BNDE.

É no governo Juscelino Kubitschek, no entanto, que o processo de planejamento toma forma operacional, desenvolvendo-se desde a decisão de planejar – uma opção de caráter dominantemente político –, a de elaborar e fazer uso do plano de modo sistemático – uma deliberação que envolve toda a máquina administrativa do governo e se espraia daí para os mais diversos setores da sociedade –, até a de implementação do plano, seu controle e avaliação – dependente de métodos apurados de gerenciamento e administração.

Da decisão de planejar decorre a instalação de uma equipe técnica chefiada por Lucas Lopes, que tenta traduzir a proposta política de Kubitschek de aumentar o nível de vida da população em programas de desenvolvimento econômico e social. O diagnóstico elaborado por essa equipe, sustentado sobre o conceito de pontos de estrangulamento, aponta para setores considerados chaves: o de energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação (é importante considerar que a trigésima meta da educação foi incluída quando os trabalhos de montagem do Plano de Metas já haviam sido dados como concluídos). Dos conceitos básicos de pontos de estrangulamento e de interdependência dos fatores decorreu o de demanda derivada, de forma que a fixação de metas ganhasse em integridade e consistência.

A administração do processo de implementação do planejamento, entretanto, esbarra ainda na incapacidade da máquina do serviço público de reagir de forma adequada às exigências ditadas por objetivos e metas estabalecidos no plano – ainda em grande parte devido ao despreparo do pessoal técnico e administrativo e à prevalência de métodos arcaicos de

2. Robert T. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, Lidador, 1967.

gestão e de processamento técnico-burocrático do aparelho estatal. É interessante observar, aqui, que a política de administração dos quadros de pessoal do serviço público mantinha-se ainda distante do que se poderia considerar como um padrão moderno, infenso a intervenções outras que não fossem as do mérito. O conceito de mérito como condição para acesso e progressão na carreira fora adotado em 1934, mas, apesar disso, em 1958 os quadros do serviço público federal só contavam com 12% de pessoal habilitado em processo seletivo de mérito.

A essa época, portanto – e ainda de acordo com Celso Lafer –, "a competência no serviço público era difusa", o que levou à criação de todo um aparelhamento paraestatal orientado direta e especificamente para a implementação do plano. Por paradoxal que pareça, o recrutamento dos quadros dirigentes de órgãos especializados foi feito, em grande parte, junto aos quadros do próprio funcionalismo público, esvaziando-o ainda mais de lideranças e competências de alto nível.

Resultado disso, as políticas governamentais estabelecidas no planejamento das metas de governo do presidente Kubitschek, formuladas de modo integrado, dissociaram-se umas das outras, segundo diferentes graus de competência e de dinamismo prevalescentes nos diversos setores encarregados da implementação do plano. Em que pese esse fato, avaliações posteriores demonstram que o Plano de Metas, vigente no período 1956/1961, foi o mais efetivamente executado em toda a história do planejamento no Brasil – ainda que os percentuais de realização de cada uma das metas tenham assumido diferentes valores, os mais baixos deles nos setores sociais de ação governamental, inclusive no de educação. O próprio Lucas Lopes, mentor do Plano de Metas, viria a declarar, anos mais tarde, que o governo Kubitschek teria passado ao largo da questão social brasileira.

O plano seguinte (Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social), com vigência prevista para o período 1963/1965, elaborado por equipe coordenada por Celso Furtado, emerge após a crise política decorrente da posse e renúncia de Jânio Quadros, da crise de posse de João Goulart, da implantação e revogação de um regime parlamentarista de governo, da ameaça de estagnação da economia (que de uma média de 7% ao ano de crescimento, observada no período 1957/1961, baixa para 5% ao ano já em 1962 e para 1,6% no ano seguinte) e de aceleração do processo inflacionário.

O diagnóstico que antecede a elaboração do Plano Trienal identificava a convergência de vários fatores negativos: desordenamento e perda de força do processo de substituição de importações; decréscimo do ritmo de desenvolvimento econômico; expansão das taxas inflacionárias; aumento dos desequilíbrios regionais; ameaça de perda de consistência nos ganhos recentes de correção de uma injusta repartição da renda nacional.

Os mecanismos idealizados para fazer face a esse quadro de problemas não lograram produzir conseqüências, principalmente pela conjunção de dois fatores cruciais: de um lado, a persistência de baixos níveis de resposta da máquina administrativa, praticamente isolada na função de suporte à ação governamental desde a desativação ou mudança de função dos mecanismos paraestatais criados durante a implementação do Plano de Metas; de outro, o clima político extremamente sensível que se instalou no país a partir de 1962, com o fortalecimento da estrutura sindical e a resistência de amplos setores da sociedade às chamadas "reformas de base" propostas pelo governo Goulart.

Interrompida a sua execução com a queda de Goulart no início de 1964, a avaliação do Plano Trienal pouco oferece em termos de aprendizado para o planejamento. Apesar disso, é inquestionável a sua contribuição para o aperfeiçoamento desse processo no Brasil, seja pela acumulação de novos conhecimentos sobre a realidade econômica e social que ele proporciona, seja pelo desenvolvimento de novos métodos e técnicas de investigação que são absorvidas pelos escalões técnicos de vários órgãos do serviços públicos estatal ou paraestatal.

O índice de crescimento médio da economia brasileira no período 1961/1964 fica em torno de 3,4%, contra a média de quase 7% observada no período 1955/1961, acumulando-se, além disso, distorções das mais variadas naturezas.

Segundo Celso L. Martone[3], dentre as mais importantes distorções acumuladas que vieram a se manifestar nesse período encontram-se: inflação crescente; industrialização baseada em modelo de ocupação intensiva de capital e de baixa absorção de mão-de-obra; estatização acelerada de amplos setores de atividades econômicas; relativa estagnação do setor agrícola, do ponto de vista do incremento de sua produtividade.

O processo de migração para o meio urbano – ora pela incapacidade do setor agrícola de expandir-se a taxas razoáveis, ora pelo atrativo oferecido pelos grandes centros metropolitanos de atividades econômicas –, sem que concomitantemente se definissem políticas governamentais capazes de interferir de forma decisiva na ampliação das oportunidades de emprego no setor privado, acabou por fazer com que a absorção de mão-de-obra excedente pelo setor público se fizesse com produtividade mais baixa do que aquela observada no restante da economia.

Os programas de formação de mão-de-obra e de qualificação de pessoal visando diminuir a participação do governo no produto nacional por via do aumento de produtividade do setor público demoraram a se incorporar aos sucessivos planos governamentais de desenvolvimento. E, mesmo quando isso ocorreu, jamais produziram os resultados delibera-

3. Celso L. Martone, "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)", em *Planejamento no Brasil, op. cit.*, p. 69 e seguintes.

damente previstos. No caso do PAEG, essa condição fica evidente nas avaliações posteriores – constatação que irá assumir forma, inclusive, na crise do ensino que marca quase toda a década de 60, quando a sociedade passa a reclamar por novas e maiores oportunidades de qualificação para acesso a um mercado de trabalho em notório processo de expansão e de mudança no perfil qualitativo de recrutamento das empresas.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento, 1968/1970, foi elaborado sobre um diagnósticio das causas dos problemas que afetaram a economia a partir de 1962, apontando três distorções, de certa forma já identificadas pelo diagnóstico que antecedeu a elaboração do PAEG: processo inflacionário crescente, decorrente, às vezes, de sutentação do processo de substituição de importações; reflexos de um modelo de insdustrialização apoiado na utilização intensiva de capital e de baixo poder de absorção de mão-de-obra; inchamento do setor terciário, inclusive o do aparelho estatal, com baixos níveis de produtividade e reflexos insignificantes em termos de aumento das taxas de consumo – limitando, inclusive, as possibilidades de expansão do consumo no mercado interno e de produção nos setores primário e secundário da economia.

De acordo com Denysard Alves e João Sayad[4], toda a estratégia adotada pelo PED visa à incorporação de mudanças na relação capital-trabalho, através de incentivos a uma utilização mais intensiva de mão-de-obra. Indagam, no entanto, "se existe de fato um excesso de mão-de-obra no Brasil". "Tal indagação", prossegem, "é fundamentada na *qualidade de mão-de-obra* que se situa à margem do processo produtivo que, mesmo com a alteração das técnicas produtivas, não parece estar capacitada a ser absorvida imediatamente pela indústria" (o grifo é nosso).

Ainda segundo esses autores, "o plano, em parte, reconhece o fato, embora o instrumento adequado para a consecução deste objetivo devesse situar-se basicamente na política educaional". Esse reconhecimento, no entanto, não encontra respaldo nos orçamentos de capital correspondentes à implementação do plano, esvaziando-se a ação governamental para a educação, idealizada como "instrumento fundamental para a correção daquele estreitamento (o estreitamento relativo do mercado interno), quer através da capacitação de novos contingentes de mão-de-obra, quer como instrumento de redistribuição de renda".

Em meados da década de 60 tenta-se promover uma profunda reforma administrativa, ajustando-se procedimentos de planejamento à pratica do orçamento-programa. Esses dois episódios refletem, de certa forma, o reconhecimento de que o aparelho estatal necessitava ser modernizado, de modo a assegurar maior efetividade à ação do governo.

A partir de 1970 entram em cena os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND's –, coadjuvados pelos Planos Setoriais específicos, cada

4. Denysard O. Alves e João Sayad, "O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)", em *Planejamento no Brasil, op. cit.*, p.91 e seguintes.

um deles abrangendo os chamados projetos prioritários dos diferentes ministérios.

Os sucessivos PND's traçavam, em maior ou menor grau, diretrizes de ação governamental. Os Planos Setoriais, por sua vez, detalhavam objetivos específicos de cada ministério, fixando metas, estabelecendo mecanismos operacionais e alocando recursos a cada projeto prioritário.

Concebidos dentro de uma visão mais prática do planejamento, poucos projetos prioritários tiveram sua execução suportada pelo volume de recursos efetivamente previstos e necessários. No caso dos Planos Setoriais de Educação, por exemplo, o volume de recursos alocados para sua execução jamais chegou a alcançar percentual significativo em relação ao volume total de despesas orçamentárias por setores.

No início da década de 80, em grande parte devido aos efeitos da crise econômica em que mergulhou o país logo após o segundo choque do petróleo, as atividades de planejamento perderam força e sentido – pelo menos no campo da ação setorial de governo –, subtituídas pela improvisação com que se passou a enfrentar os sucessivos momentos de perda de controle sobre aspectos da economia sob comando direto do governo federal. O chamado processo de redemocratização do país e a retomada de controle do aparelho estatal pelo poder político – reconhecido e declaradamente desconfiado do estamento técnico-burocrático implantado ao longo do período de exceção –, foi outro fator recentemente incorporado ao processo de planejamento, quase que já agora debilitado ao extremo.

Alguns breves comentários merecem ser destacados, em que pese a sumária descrição anterior.

A par do que se poderia chamar de improvisação do processo de planejamento, tal como praticado ao longo desse período, e, principalmente, a par da descontinuidade que tem afetado a implementação dos sucessivos planos de governo (de 1985 até agora o país conviveu com pelo menos sete planos), a verdade é que os avanços observados na economia são significativos: passamos de uma economia agrária e exportadora de produtos primários para a condição de oitava economia industrial do mundo ocidental; encontramo-nos hoje na situação de exportadores de produtos manufaturados e de bens de capital com alto poder de competitividade em mercados altamente exigentes; incorporamos tecnologia avançada em muitos setores de produção; desenvolvemos uma economia agrícola baseada quase que exclusivamente em tecnologia própria; em muitos setores, encontramo-nos em posição de destaque entre os maiores produtores e exportadores mundiais; o produto interno bruto cresceu em médias dificilmente observáveis em outros países e a renda *per capita* é hoje 3,5 vezes maior do que era há apenas três décadas (em parte decorrente da diminuição da taxa de crescimento demográfico, mas em parte resultado do crescimento real da renda interna).

Paradoxalmente, persistem enormes diferenças regionais em matéria de concentração de atividades econômicas modernas; em muitos casos, reduziram-se pouco alguns dos mais expressivos indicadores de pobreza; a distribuição da renda nacional continua injusta e, muitas vezes, alcança níveis de perversidade; a urbanização acelerada mantém e reforça a marginalização social de grande parte da população, principalmente nas grandes concentrações metropolitanas; o atendimento à saúde continua precário e o processo educativo excepcionalmente excludente afasta muitos brasileiros de qualquer possibilidade de ascensão social.

O modelo econômico e a política econômica, baseados na importação de tecnologia e na utilização intensiva de capital, continuam a segregar a educação dentro de um quadro de atendimento a demandas decorrentes da expansão das oportunidades de emprego. Ou seja, o sistema educacional funciona a reboque do processo de desenvolvimento, pouco podendo contribuir para a alteração do quadro acima. Ele não é, nem pode ser, dentro do sistema maior no qual se insere, um estimulador do processo de desenvolvimento (em especial no que depende da ação do ensino superior, quando visto a partir de suas funções de ensino e pesquisa), conquanto tenha correspondido aos desafios da expansão de oportunidades de estudo decorrentes de estímulos provenientes dos setores produtivos da economia.

Assim, como apreciação geral sobre o contexto do planejamento e de avaliação como suportes para a formulação de políticas públicas no Brasil, merecem destaque os seguintes aspectos:

a. o processo de planejamento incorpora-se à prática de gestão governamental de forma lenta e progressiva, em grande parte orientado para objetivos finalísticos da ação de governo: no entanto, são poucos os momentos, em toda essa trajetória, em que se dá tratamento especial aos mecanismos de sua implementação, avaliação e controle;

b. mais importantes que os "planos resultantes do processo de planejamento" são os diagnósticos que lhes deram origem; os estudos que precederam a sua elaboração permitiram: 1. a formação de quadros técnicos altamente qualificados nesse campo de atividades; 2. a acumulação de conhecimentos sobre diferentes aspectos da realidade brasileira, com razoável reconhecimento das causas de problemas, suas origens e conseqüências; 3. o domínio sobre diferentes aspectos da vida econômica do país e a criação de alguns mecanismos peculiares de controle de certos fenômenos (como o da inflação, por exemplo);

c. as tentativas de elaboração de "planos integrados", de alcance econômico e social, esbarraram sempre numa enorme diferença de capacidade de ação nos dois setores, deslocando para o primeiro recursos e competência freqüentemente satisfatórios para a realização de objetivos e metas; ao contrário, o que se observa, quando a análise se transfere para a avaliação dos fluxos de recursos e da competência necessá-

ria para a efetivação do discurso governamental das prioridades sociais, é que prevalecem alocações no mesmo nível de desprestígio político e social que esses setores têm no seio da sociedade brasileira;

d. nos setores sociais, onde o tempo de maturação das ações governamentais é muito maior e, além disso, apresentam-se como de difícil apuração e controle, a descontinuidade administrativa tem sido fator de importância capital: a maior parte dos planos setoriais e dos projetos considerados prioritários têm sido implementados ao sabor de políticas erráticas, casuísticas, personalizadas e descontínuas.

De certa forma, a coexistência desses aspectos apenas reflete o fato de nos encontrarmos ainda dentro de um processo de transição, extremamente complexo e de longo prazo de maturação, entre o estágio de economia agrícola prevalecente até os anos 30 e o de afirmação de uma economia industrial moderna e tecnologicamente avançada, de caráter transnacional, para dentro do qual vem se orientando a sociedade brasileira, principalmente a partir dos anos 50.

Por outro lado, o salto qualitativo – enorme, para nação do porte da brasileira – vem se processando dentro de um quadro adverso. Primeiro, porque ingressando tardiamente nessa transição, o país defronta-se com mudanças de ordem política e econômica em escala planetária, subjugado assim por situações e acordos entre blocos de nações e por alterações profundas na estrutura do comércio internacional (já não mais de natureza bilateral e de controle de governantes, mas empresarial e transnacional) diante dos quais tem pouco ou nenhum controle. Segundo, porque o modelo adotado (e é de se perguntar se havia outra alternativa, dentro do quadro e vocação de ordem política dominante internamente), privilegiador do uso de tecnologia sobre a qual nenhuma ou muito pouca criatividade precisava ser incorporada, em nada contribuiu para exacerbar o interesse da sociedade para ganhos qualitativos também no setor educacional e de pesquisa científica e tecnológica.

Mantida a dependência tecnológica – com todas as suas implicações políticas, econômicas, sociais e educacionais –, a formulação de políticas públicas teria de atrelar-se, necessariamente, ao modelo, aos episódios externos e a suas conseqüências.

É o que tentaremos examinar em seguida, sob a óptica do que é o objetivo desse trabalho – a análise da questão do planejamento e da avaliação no campo da política educacional.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PLANEJAMENTO SETORIAL

Até o início da década de 60, o planejamento setorial girou em torno da implementação das reformas educacionais deflagradas em decorrência da promulgação de leis nacionais. Antes disso, a maior parte das ações

conduzidas de forma mais ou menos ordenada foram promovidas pelos governos estaduais, dominantemente orientadas para o ensino de primeiro e de segundo graus.

Sobre esse tema, informa Anísio Teixeira[5] que "durante toda a monarquia, a expansão do sistema escolar se faz com uma inacreditável lentidão (...) O desenvolvimento do país era tão lento e as condições, até a abolição, de uma certa maneira tão estáveis, que o país não se ressentia exageradamente da ausência de uma estrutura educacional". À parte os períodos de 1850 a 1870 – quando a poupança interna foi suficientemente importante para permitir a criação de uma possante indústria têxtil no Nordeste – e de 1915 a 1920 – quando, sob a pressão dos efeitos da guerra na Europa e graças aos fundos constituídos a partir da expansão da indústria cafeeira, ocorre um razoável crescimento do setor secundário da economia –, o quadro educacional brasileiro não passa por modificações importantes até o início da década de 30.

Os índices de analfabetismo permaneciam, até então, elevados (ver tabelas 1 e 2); a cobertura do sistema de ensino fundamental mantinha-se limitada ao meio urbano e rico; o ensino médio e a formação técnica de nível intermediário e o ensino superior não avançaram além de algumas poucas dezenas de estabelecimentos de formação profissional nas áreas de ciências econômicas, filosofia, medicina, engenharia e direito (ver tabela 3). Nesse último caso, o número de estabelecimentos, que era de 14 em 1889, passou para 24 no início do século, para 37 em 1910, 71 em 1920 e 86 em 1930 (ver tabela 4) – um crescimento demasiadamente lento, quando se considera que o ingresso na vida republicana era acompanhado de um discurso cuja temática centrava-se exatamente numa proposta de desenvolvimento econômico e social bem mais agressivo do que o proporcionado pelo Estado Imperial.

A ascensão de Vargas ao poder, em 1930, se faz acompanhar de grande parte do pensamento reformista da década de 20 – e medidas concretas logo são tomadas no campo da educação. Na verdade, o movimento que o leva ao poder assume o evento como uma ruptura com a organização política e social em vigor desde os tempos tanto da agonização do Império quanto da implantação da República.

O Ministério da Educação é imediatamente criado (1931), seguindo-se à sua criação a promulgação da Reforma Francisco Campos (1932); iniciam-se ainda em 1932 os estudos visando à criação da Universidade de São Paulo, cujas atividades de ensino organizam-se poucos anos mais tarde; em 1937 é criada a Universidade de Minas Gerais; em 1942 são criados o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – e o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

5. Anísio Teixeira, *Ensino Superior no Brasil*, FGV, 1989.

Perpassa o país um profundo anseio de modernização, conduzido pelas idéias reformistas então vigentes, decorrente das restrições impostas pelo conflito armado que se alastrava pela Europa, com envolvimento dos EUA. Ao mesmo tempo em que se desenvolve uma política enérgica destinada a modificar a estrutura e o funcionamento da economia nacional, ou em razão disso, começa-se a abordar a questão educacional sob uma óptica diferente, buscando-se dotá-la de uma nova noção de utilidade e de significado no contexto das mudanças em marcha.

Em 1932 fora lançado o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", elaborado por Fernando Azevedo e assinado por outros 26 educadores, propugnando um movimento de renovação do setor educacional e procurando mostrar uma nova relação entre a educação e o desenvolvimento nacionais.

A criação do SENAC e do SENAI abre novos canais de formação profissional, à margem da formação tradicional oferecida pelo sistema regular de ensino; por outro lado, aproxima o processo de formação de concretas necessidades das empresas comerciais e industriais, propiciando oportunidades novas de articulação escola-empresa.

O ensino industrial, de modo particular, e o ensino profissionalizante, em menor escala, apresentam índices de crescimento bastante significativos: o número de escolas industriais, por exemplo, passa de 143 em 1935 para 1.368 em 1945, superando em muito o crescimento do ensino regular, de feição acadêmica.

No entanto, segundo Luiz A. Correa do Lago[6], "a história do SENAI e do SENAC evidencia (...) a perda de importância dos esquemas tradicionais de aprendizagem e da ênfase na formação do menor". De fato, o sistema de ensino então ainda existente mostrava sinais de que dificilmente poderia atender a todas as demandas de formação de recursos humanos especializados, necessidade emergente dentro do processo de expansão da indústria e do comércio.

Posteriormente, já na década de 60, mecanismos estratégicos e emergenciais foram criados, na forma de reformas e programas de formação regular profissional, de alfabetização e de formação de mão-de-obra (MOBRAL e PIPMO, por exemplo), confirmando a percepção deste autor: o sistema de ensino ainda não reagia de forma satisfatória aos reclamos mais imediatos do mercado de trabalho. Mais tarde, já em 1975, eram estabelecidos incentivos (Lei nº 6 297/75) visando estimular programas diretamente organizados pelas empresas com instituições privadas de formação profissional.

Tudo isso apesar de haver-se empreendido, ainda em 1945, nova reforma do ensino (Reforma Gustavo Capanema), tentando-se estabelecer

6. Luiz A. Correa Lago *et al.*, "Estrutura Ocupacional: Educação e Formação de Mão-de-Obra", Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, *Estudos Especiais* n. 4, Rio de Janeiro, 1983.

laços mais estreitos entre o ensino médio e a formação profissional, principalmente. Logo em seguida, em 1948, iniciaram-se os debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevista na Constituição de 1946 – debates esses que se prolongariam até 1961, quando de sua promulgação (Lei nº 4 024/61). Essa lei foi, na realidade, o primeiro ordenamento geral da educação brasileira.

Em 1961 é elaborado o Primeiro Plano Nacional de Educação, atendendo ao disposto na lei recém-aprovada, cuja implementação sofreu, em seguida, o impacto da crise político-institucional que se seguiu à renúncia do presidente Jânio Quadros.

Em 1968 e 1971, já no bojo de movimentos reivindicatórios importantes pela expansão das oportunidades de ensino, são promulgadas reformas no ensino superior (Lei nº 5 540/68) e no ensino de primeiro e segundo graus (Lei nº 5 692/71), alterando-se profundamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961.

Incorpora-se então a idéia de um "sistema de ensino supletivo", organizado paralelamente ao que seria chamado de "sistema de ensino regular" a partir daí, e introduz-se a compulsoriedade de formação profissional ao fim do ensino de segundo grau – compulsoriedade que seria revogada em 1982 (Lei nº 7 044/82), por absoluta ausência de resultados concretos na sua aplicação.

Ao longo de todo esse processo reformista, manteve-se a dualidade do sistema educativo, consagrando-se a divisão de encargos entre Estados e Municípios (constitucional e legalmente responsáveis pelo ensino fundamental) e a União (com função acessória e supletiva, "nos estritos limites das deficiências locais", e responsável de fato por quase tudo em matéria de ensino superior e de desenvolvimento científico e tecnológico).

Essa dualidade, segundo Otaíza de Oliveira Romaneli[7], representava, e representa ainda, a "oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)". Reformas de menor alcance, empreendidas ao longo das chamadas primeira e segunda Repúblicas, não lograram modificar esse quadro, seja quando promovidas pelo governo central, seja pelos governos estaduais. Nesse último caso, aliás, o que mais se logrou foi o alargamento das diferenças regionais e locais, em função de situações de desenvolvimento econômico e da capacidade de investimento de diferentes estados e, em alguns casos, até mesmo de municípios.

Tais reformas surgiram ora no bojo de propostas idealizadas por educadores, ou por eles encaminhadas – nesse caso revelando preocupações de expansão e de melhoria que se sustentavam na constatação de diferenças entre o que aqui se passava e o que se passava em outros paí-

7. Otaíza de Oliveira Romaneli, *História da Educação no Brasil – 1930/1973*, Vozes, 1978.

ses –, ora em função de pressões de certos setores econômicos – nesse caso sustentadas pela identificação de estrangulamentos em setores específicos da economia, cuja superação interessava apenas a segmentos produtivos que operavam com evidências de escassez de mão-de-obra em certos mercados de trabalho.

Ainda segundo Otaíza Romaneli, "todas essas reformas, porém, não passaram de tentativas frustradas e, mesmo quando aplicadas, representaram o pensamento isolado e desordenado dos comandos políticos, o que estava muito longe de poder comparar-se a uma política nacional de educação".

Até fins dos anos 50 o desenho geral do sistema educativo brasileiro permaneceu o mesmo (ver tabelas de 5 a 11). Paralelamente, no entanto, alterava-se profunda e aceleradamente as relações econômicas dentro da sociedade brasileira. Segundo Hélio Jaguaribe[8], "o desempenho econômico do Brasil foi em muitos aspectos nitidamente superior ao dos demais países do continente", crescendo a uma taxa histórica de 6-7% ao ano até meados da década de 60. O ritmo de crescimento caiu no período 1962/1966, mas voltou a crescer em seguida (11,2% em média entre 1967 e 1973 – ano em que alcançou o valor máximo de 14%).

Apesar disso, ainda segundo este mesmo autor, o modelo manteve-se dentro da linha de modernização por via do crescimento orientado para atendimento a demandas internas, principalmente das classes dominantes, refletindo num processo educacional organizado para o atendimento de segmentos já privilegiados da sociedade brasileira.

É bem verdade que a matrícula geral cresceu bastante no período: o crescimento médio anual das matrículas nas quatro primeiras séries do ensino de primeiro grau foi duas vezes maior que o índice equivalente de crescimento da população; e o crescimento médio anual da matrícula nas sete séries seguintes (as quatro últimas do ensino de primeiro grau e as três do ensino de segundo grau) foi 3,3 vezes maior que o valor correspondente ao crescimento médio anual da população. Isso significa que houve, de fato, uma expansão notável da matrícula nesses dois níveis de ensino (ver tabela na página seguinte e tabelas de 12 a 17).

Os indicadores de cobertura passaram, por sua vez, de 33,3 matrículas nas quatro primeiras séries, por grupos de mil habitantes, em 1920, para 130,8 em 1980 – um valor 3,9 vezes maior em relação ao observado em 1920. No caso das sete séries seguintes, a cobertura era, em 1980, 21,9 vezes maior, saltando de 3,6 matrículas, em 1920, para 78,8 matrículas por grupos de mil habitantes no início da atual década.

8. Hélio Jaguaribe *et. al.*, *Brasil – Reforma ou Caos*, Paz e Terra, 1989.

Tabela 2.1 Brasil – Indicadores Educacionais. Evolução do atendimento por grupos de mil habitantes em termos de matrículas nas quatro primeiras séries do primeiro grau e nas sete séries seguintes, de 1920 a 1980

Anos	População Geral	Matrículas 1ª a 4ª	Taxa	Matrículas 5ª a 11ª	Taxa*
1920	30 635 605	1 033 421	33,7	109 281	3,6
1940	41 236 315	3 068 269	74,4	260 202	6,3
1960	70 070 457	7 448 217	106,3	1 166 627	16,6
1980	119 061 470	15 575 951	130,8	9 396 401	78,8

Fontes: Matrículas em 1920 – retirado de Otaíza de Oliveira Romaneli, *História da Educação no Brasil*, 1930/1973, Editora Vozes, p. 64; Fundação IBGE, Anuário Estatístico, 1970; SEEC/MEC, Sinopses Estatísticas.
* Taxas de escolarização bruta.

Entre 1920 e 1980, a população do país cresceu a uma taxa média geométrica anual de 2,3%, contra crescimentos de 4,6% ao ano das matrículas nas quatro primeiras séries e de 7,7% ao ano para as das sete séries subseqüentes.

Ao crescimento das matrículas, no entanto, não corresponderam melhorias significativas nos principais índices de desempenho do sistema de ensino fundamental e médio; permanecem elevadas as taxas de retenção nas primeiras séries e as de abandono precoce ao longo de todo o atual ensino de primeiro grau. Em 1984, para uma matrícula geral inicial de 24,8 milhões de alunos nas oito séries do primeiro grau, apenas 860 mil concluíram a oitava série no ano anterior – ou seja, a conclusão da oitava série do primeiro grau no ano de 1983 equivalia a apenas 3,5% do estoque de alunos em todas as séries, no ano seguinte. Veja-se, a esse respeito, a evolução do fluxo escolar no período 1942/1983 (tabela 9).

No ano de 1984, a matrícula geral inicial no ensino de segundo grau era de 2,9 milhões, o equivalente a 11,7% das 24, 8 milhões de matrículas no ensino de primeiro grau. Na primeira série do ensino de segundo grau encontravam-se matriculados, nesse mesmo ano, 1,3 milhões de alunos, ou seja, quase quinhentas mil matrículas a mais que o número de concluintes do primeiro grau no ano anterior.

Em 1985, estavam matriculados no ensino superior 1,4 milhão de alunos, algo como dez matrículas para cada grupo de mil habitantes. Para que se tenha uma idéia do que representa esse valor, basta ver que em 1986 a Argentina tinha 39, a Bolívia, 19, o Uruguai, 41, Cuba, 22, Canadá, 55 e Estados Unidos, 56 matrículas por grupos de mil habitante.

No ensino superior, a expansão do número de oportunidades cresceu a uma taxa média anual de 3,1% entre 1930 e 1960; entre 1960 e 1965 esse crescimento saltou para algo em torno de 5% ao ano, em média; nos

dez anos que vão desde 1966 até 1975, há um salto enorme: o valor da taxa média de crescimento anual salta para 21,2% – ainda que chegando ao fim do período com níveis de crescimento bastante modestos.

A partir da percepção de que a melhoria de desempenho do ensino de primeiro e segundo graus não acompanhava a expansão da oferta de vagas no ensino superior, e de que havia nítidos sinais de queda da qualidade em todos os níveis de ensino, os rumos da política para o ensino superior são alterados. Já no início da década, reforçam-se os programas de construção e equipamento dos *campi* universitários, por um lado, e, por outro, iniciam-se os estudos para a expansão da pós-graduação. Primeiro, buscando-se ajustar a infra-estrutura física das universidades a um projeto adequado para fins de efetiva implementação dos postulados da Lei nº 5 540, de reforma universitária; em seguida, criando-se as condições necessárias para que a formação de quadros docentes e de pesquisas alcançasse níveis adequados para sustar e reverter aquelas sinalizações de queda de qualidade.

Assim, ajusta-se a política educacional de forma a atender tanto ao ensino superior quanto, por força de esforços orientados para a formação de quadros docentes, à melhoria do ensino de primeiro e segundo graus (evidentemente, outros programas foram igualmente elaborados e implementados, tendo em vista provocar esses tipos de repercussões).

Em que pese a afirmação anterior, essa " política" não se insere dentro de um quadro amplo de políticas públicas para o setor educacional. Primeiro, porque a ela não correspondem, de forma efetiva e clara, "políticas" para o ensino de primeiro e de segundo graus; segundo, porque ela desconhece o que se passa no próprio sistema de ensino superior brasileiro, quando comparado com o que se passa em outros países e regiões – mantendo-se com ela, ou agravando-se, uma defasagem relativamente importante quando considerada em relação ao processo de desenvolvimento, tomado como um todo (ver tabela 13).

É o que se depreende, por exemplo, quando se confrontam as características do modelo de desenvolvimeto prevalecente – expressas, inclusive, no conteúdo dos diferentes planos governamentais que são elaborados a partir dos anos 40 – e os dados da realidade educacional brasileira nesse mesmo período, em especial os do ensino superior. O que se observa, de imediato, é que não há muitos ponto de intersecção entre o projeto de desenvolvimento econômico e social e o comportamento de sucessivos governos em matéria de política educacional, a não ser pelos seguintes aspectos: a intensificação dos programas de formação de mão-de-obra, instituídos à margem do sistema educacional formal; a expansão acelerada da matrícula inicial no ensino fundamental, sem a correspondente melhoria dos índices de desempenho desse nível de ensino, quando tomado como um todo; a expansão da oferta de oportunidades de formação técnica de nível intermediário, principalmente a partir do crescimento da capacidade

de oferta da rede pública de ensino técnico-profissional; uma gradual aceleração do ritmo de crescimento da oferta de ensino superior profissional e não-profissional, nesse último caso por via do ingresso progressivo da iniciativa particular – incorporando-se assim os sinais de queda de qualidade no sistema, como um todo, dado o tipo de atividade privilegiada nesse caso.

A taxa de analfabetismo, por exemplo, que era de 65% no início do século, observou um recuo de apenas 15% ao longo de todos os cinqüenta anos seguintes. Só a partir da segunda metade dos anos 60 são deflagrados esforços consistentes para combatê-la. Mesmo assim, chegamos ao final da década de 80 com uma taxa ainda elevada, em torno de 18,5% na população maior de 15 anos.

A implantação da educação pré-escolar inicia-se tardia e modestamente, ainda hoje atendendo a apenas cerca de 20% da demanda potencial.

A rede física do ensino de primeiro grau e o magistério nesse nível de ensino continuam a ser problemas irresolvidos, ambos contibuindo de forma decisiva para a manutenção dos baixos níveis de desempenho ainda hoje observados. Apesar dos avanços quantitativamente significativos, mantém-se insatisfatória cobertura de oferta de matrículas nas zonas rurais e interioranas, de modo geral, nas regiões urbanas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e em bolsões de pobreza e periferias metropolitanas do centro-sul do país.

No ensino de segundo grau, além da cobertura deficiente ocorre indesejável afastamento do poder público da oferta de matrículas; além disso, a oferta de ensino técnico-profissional regular está longe de atender a um mínimo indispensável; a taxa de escolarização bruta nesse nível de ensino pouco avança além de um quinto em relação à população escolarizável existente na faixa etária.

O ensino superior repartiu-se de variadas formas entre o universitário e o isolado, o público e o particular, o pago e o gratuito, o de qualidade e o de mera titulação; à deficiente cobertura, em termos internacionais, somam-se problemas da mais variada ordem infra-estrutural e acadêmica, ora ligados ao seu financiamento (inclusive no caso do ensino mantido pela iniciativa privada), ora às diferentes funções que poderiam ser cobertas por diferentes tipos de instituições ou programas.

Ao se tentar confrontar os campos de argumentação ateriormente trabalhados – de um lado, o das políticas de desenvolvimento econômico, de outro, o das políticas educacionais avaliado a partir dos indicadores de desempenho do sistema educacional e das evidências de que ainda nos encontramos face a face com problemas da mais variada ordem –, observa-se que:

a. há sinalizações claras de que "políticas educacionais" foram instituídas ao longo desse período, ora por via de instrumentação legislativa, ora a

partir da implementação de planos, programas e projetos orientados para ação pontual e circunstancial;

b. as mudanças propostas para o setor educacional balizaram-se predominantemente em demandas sociais ou econômicas, no diagnóstico de estrangulamentos emergentes ou em propostas de educadores – sem jamais se articular um projeto global de desenvolvimento; nesse caso, elas correspondem muito mais a ajustamentos promovidos em função de defasagens identificadas do que a projetos de situar a educação como instrumento de suporte ao próprio processo de desenvolvimento idealizado;

c. a descontinuidade administrativa é responsável, em grande parte, pela descontinuidade de políticas e de planos educacionais, tornando a ação governamental muitas vezes errática, desordenada e inconseqüente.

A correção de tais disfunções e distorções depende de um projeto político de desenvolvimento econômico-social que reconheça as inter-relações entre educação e desenvolvimento, estabelecendo-se, a partir disso, um conjunto de ações de longo prazo e profundidade; e também, do reconhecimento apurado dos "pontos de controle" não só no interior do sistema de ensino em si, mas igualmente das suas relações com a sociedade, de um lado, e com o projeto de desenvolvimento econômico, de outro.

Essa é a matéria sobre a qual nos deteremos em seguida, quando do exame de medidas que poderão ser adotadas no futuro, à luz do que dispõe a nova Constituição brasileira e da forma como se tratará a legislação a ela complementar.

PERSPECTIVAS

Qualquer tentativa de uma análise prospectiva em torno do tema esbarra, agora, no fato de que nos encontramos imersos em um espaço de mudança na chefia do Executivo, cuja dimensão poderá ser mais ou menos profunda, dependendo do resultado das eleições que ora têm curso.

Desse modo, limitar-nos-emos a considerar o que mais de perto interessa ao ensino superior, vez que qualquer incursão sobre os demais graus de ensino alargaria demais os limites deste ensaio, tornando ainda mais complexa a abordagem proposta.

Alguns balizamentos, no entanto, podem ser considerados para tal fim. Adotamos dois deles: o primeiro, constituído pelo conjunto de dispositivos constitucionais que regem as matérias – as relativas ao planejamento, programação e controle das ações do governo federal e os que tratam da educação, especificamente; o segundo, constituído pelas perguntas que se fazem e as respostas que aos poucos tomam forma nos anteprojetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, ora em tramitação no Congresso.

Quanto ao Conjunto de Dispositivos Constitucionais

De acordo com a Constituição, é competência privativa da União "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (art. 21, inciso XIX). Privativamente à União, compete legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 22, inciso XXIV).

O artigo 23 dispõe que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (inciso V) – do que decorre distribuição de responsabilidades sobre matéria educacional, pelo menos quanto ao provimento de condições de acesso a ela e a suas conseqüências.

Concorrentemente, podem a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre "educação, cultura, ensino e desporto" (art. 24, inciso IX), determinando-se que nesse âmbito a competência da União "limitar-se-á a estabelecer normas gerais" (§ 1º), não excluindo "a competência suplementar dos Estados" (§ 2º) e atribuindo-se a estes "competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades", quando inexistir "lei federal sobre normas gerais" (§ 3º).

Aos Municípios, a Constituição reserva competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, inciso I) e para "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (inciso VI).

Ao tratar da organização dos poderes (Título IV), o texto constitucional atribui ao "Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual ..." (art. 48, inciso II) e "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento" (inciso IV).

O artigo 49 estabelece como "competência exclusiva do Congresso Nacional (...) julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo" (inciso IX) e "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta" (inciso X).

No artigo 74 dipõe-se que "os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de (...) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da

União" (inciso I) e "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado" (inciso II). O artigo 75 estende as normas previstas na seção a que pertence o artigo anterior, no que couber, "à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".

Privativamente do Presidente da República é a atribuição de "enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição" (art. 84, inciso XXIII).

As atividades de planejamento, avaliação e controle, atribuídas como de iniciativa do Poder Executivo, e de aprovação, fiscalização e acompanhamento como de competência do Congresso Nacional, são tratados no Título VI da Constituição. O artigo 165 dispõe que "leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais". Os parágrafos deste mesmo artigo explicitam quais as características do conjunto de leis que darão substância e concretude ao planejamento governamental, quais as exigências de compatibilização entre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais e quais as formas de prestação de contas que servirão ao controle de sua implementação, remetendo para lei complementar a regulamentação destas matérias e das normas de gestão que serão aplicadas sobre elas.

O artigo 166, por sua vez, disciplina o papel do Congresso Nacional na análise e aprovação das propostas do Executivo, inclusive no que se refere a "planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição", assegurando que nesse processo não ocorra atentado à necessária compatibilização entre o planejamento de curto, médio e longo prazos.

Em matéria educacional – e limitando-nos a examinar tão-somente as questões relacionadas direta ou indiretamente com o ensino superior – a nova Constituição avança alguns balizamentos importantes.

Já no artigo 5º, estabelece o texto constitucional que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer" (inciso XIII).

Como ideário de ordem geral, o artigo 205 dispõe que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade..."

Quanto ao ensino, reza o artigo 206 que ele será ministrado com base nos seguintes princípios, todos eles alcançando, mais ou menos diretamente, o ensino superior:

> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino (...); VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade.

O artigo 207 trata especificamente das universidades, assegurando-lhes "autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" e exigindo delas obediência "ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

No artigo 208 explicita-se de que forma o dever do Estado será efetivado, dispondo, dentre outros aspectos, da garantia que lhe será devida em termos de "acesso (da população) aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um" (inciso V) e de "oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando" (inciso VI).

À iniciativa privada é assegurada liberdade para atuar no campo do ensino, "atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder" (art. 209).

No artigo 211 dispõe-se que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" e que "a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assitência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória" (§ 1º).

O artigo 212 trata da chamada Emenda Calmon, fixando o percentual mínimo de 18% da receita resultante de impostos como o montante que aplicará a União nos sistemas federal, estadual e municipal na manutenção de desenvolvimento do ensino, limitando essa aplicação às escolas públicas; ressalva, no artigo 213, que poderão receber recursos públicos as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, estabelecendo critérios para tal fim; as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público, independentemente da personalidade jurídica pública ou privada do estabelecimento que as desenvolver.

Um plano nacional de educação, de duração plurianual, deverá ser estabelecido por lei, "visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público" (art. 214), com os seguintes objetivos: "I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País".

Ao tratar do desporto, estabelece-se como sendo "dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um" (art. 217), observada a "destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional ..." (inciso II).

No capítulo que trata da ciência e tecnologia, o § 1º do artigo 218 dispõe que "a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado"; o § 2º estabelece que "a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional"; dispõe-se ainda que "o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia (...)", "apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos...", admitindo "aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica" (§ 3º, § 4º, § 5º do mesmo artigo).

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que "nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental". O parágrafo único deste artigo estabelece, por outro lado, que "em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional".

Finalmente, o artigo 61 estabelece ressalva para o caso de entidades educacionais e fundações de ensino e pesquisa que, em determinadas condições, poderão continuar a receber recursos públicos.

QUANTO À LEGISLAÇÃO DE DIRETRIZES E BASES

Não estão ainda suficientemente claros os dispositivos, que afinal, virão a constituir a nova LDB. Apesar disso, e no que diz respeito diretamente ao ensino superior, alguns temas deverão ser necessariamente desdobrados, outros precisarão de maior explicitação, um terceiro grupo deverá receber tratamento de modo a permitir que o ensino superior se organize segundo os objetivos gerais preconizados pela nova Constituição.

Nesse campo, existem mais perguntas do que respostas.

O que se entenderá, por exemplo, como "gestão democrática do ensino" e como esse princípio se revelará nos diferentes conjuntos de instituições de ensino superior, públicas e privadas, universitárias e isoladas, de grande e pequeno porte? Principalmente, como ele se revelerá nas instituições universitárias que "gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial"?

Como se afirmará a prática da chamada "autonomia universitária", em especial nas universidades mantidas pelo poder público e, portanto, dependentes de recursos públicos para a sua manutenção e desenvolvimento? E, igualmente, pertencentes a uma estrutura burocrática e a ela ligada por muitos estreitos laços de convivência, nas áreas de planejamento, administração orçamentária, financeira e patrimonial, administração de pessoal e de serviços gerais, e assim por diante?

Como tratará a lei de resguardar, no corpo do Estado, mecanismos que assegurem a "garantia de padrão de qualidade", que alcança todas as instituições, e a "avaliação de qualidade pelo poder público", no caso das instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada? E como se garantirá que esteja sendo mantida a necessária "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola"?

Como a lei protegerá o encaminhamento de soluções para a extensão das atividades de ensino ao período noturno, de um lado, e, de outro, a descentralização de atividades mediante a interiorização de unidades universitárias ao longo dos próximos dez anos, quando outro dispositivo constitucional determina limite de pelo menos 50% dos recursos para aplicação em atividades de alfabetização e universalização do ensino fundamental (o que implicaria, no plano federal, reduzir o volume de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior).

Qual será o papel reservado ao atual Conselho Federal de Educação, se a competência da União se esgota na fixação de diretrizes gerais – conforme dispõe o artigo 24, § 1º?

Como se fará o suporte financeiro para a manutenção e desenvolvimento de atividades de ensino superior à luz do que venha a ser considerado como fundamentos da chamada "autonomia universitária"?

Ainda em matéria de prática da "autonomia universitária", como tratará a lei sobre questões como as de "qualificações que a lei estabelecer" para fins de exercício das profissões, as de currículo e as de "autonomia didático-científica"?

E como se ligará tudo isso, em planos nacionais de educação, dentro do conjunto de atividades de planejamento atribuídas ao governo federal?

Estabelecidos esses balizamentos, retomemos a questão central, examinando quais as perspectivas de institucionalização de processos de

avaliação, de planejamento e de controle que deverão ser desenvolvidas no interior do sistema de ensino superior.

Dois eixos de análise serão explorados.

O primeiro diz respeito ao fato, já por muitos levantado, de que acabamos por ter uma Constituição estruturada para um regime parlamentarista – em que o Congresso Nacional detém enorme soma de poderes sobre as ações do Executivo –, dentro de um regime que acabou como presidencialista.

Isso representa um complicador para o processo de planejamento, vez que os orçamentos correspondentes aos planos estarão sempre sujeitos a oscilações importantes, decorrentes do poder de manipulação atribuído ao Congresso, tão mais freqüentes quanto mais se mantiver flutuante a arrecadação de impostos, resultante de efeitos inflacionários. Tanto isso é verdade, que o Executivo acaba de criar mecanismo de correção automática do orçamento, a vigir a partir de 1º de janeiro de 1990 – o que poderá funcionar como amortecedor para fins de preservação tanto do próprio orçamento quanto dos planos a que eles se referem.

O segundo tem componentes ainda mais complexos. A verdade é que o planejamento, enquanto processo de ordenamento da ação de governo, tem tido, ao longo do período analisado, efeito apenas marginal. A verdade é que o país tem evoluído, de fato, independentemente dos planos – à exceção, talvez, do caso do Plano de Metas, elaborado e conduzido durante o governo Kubitschek.

Sobre isso, afirma Antonio Barros de Castro[9] que "este País tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado. E, no meu entender, uma pobre experiência de planejamento". Quando se analisa a fundo cada um dos planos de ação de governo, o que se observa de imediato é que eles estiveram sempre orientados para a ocupação de espaços vazios, tanto nos setores economicamente produtivos quanto nos setores sociais; o planejamento orientado para a ordenação do desenvolvimento, como um todo, jamais foi praticado entre nós, ou pelo menos jamais foi declaradamente praticado.

Um exemplo disso parece ser a idéia cristalizada na figura do crescimento do bolo, primeiro, para depois promover-se a sua distribuição – uma declaração de que os planos não deveriam ou poderiam ter uma abrangência maior do que a daqueles "espaços vazios". De certa forma, uma falácia produzida para encobrir a incapacidade dos formuladores de planos e dos decisores políticos de agir de forma coerente sobre o processo de desenvolvimento econômico e social.

No caso da educação como um todo e do ensino superior em particular, essa incapacidade de atuação ordenada e sistematizada pode ser

9. Antonio Barros Castro, "A Experiência Brasileira de Planejamento", em *Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade*, IPEA/CENDEC, Brasília, 1988.

identificada em vários momentos da trajetória que tomamos como referência.

A expansão da matrícula global guarda uma certa coerência com a curva de crescimento da economia, como um todo. No entanto, os fatores determinantes dessa expansão não são localizáveis no contexto do que se poderia chamar de "política educacional" – os grandes saltos quantitativos ocorrem com inequívocas perdas de qualidade (na forma de distribuição das redes de escolas, nos projetos construtivos, na política de remuneração do magistério, nos indicadores de desempenho dos sistemas e até mesmo na qualidade do ensino em si); e, por outro lado, as ocorrências de expansão estão sempre ligadas a fatores como os de urbanização acelerada, metropolização das cidades, surtos de crescimento da oferta de empregos e assim por diante.

Em outras palavras, a expansão encontra explicações fora de contextos exclusivamente educacionais e longe ou à margem de políticas de ensino, o que confirma a hipótese de que os avanços conseguidos independem de um planejamento educacional deliberado – quando menos, o planejamento poderia estar a reboque de outros fatores, não determinando a ação de governo no campo da educação, mas apenas ajustando a educação ao que já teria ocorrido em função de políticas outras, especialmente as ligadas ao crescimento da atividade econômica.

Ainda podem identificar outros argumentos nessa mesma linha de raciocínio quando se compara o que se passa no interior dos sistemas de ensino e o que se passa nos setores produtivos da economia, tomando em consideração a incorporação tecnológica nestes últimos. De fato, os sistemas de ensino só muito lentamente vêm se detendo sobre esse fenômeno, e o têm feito, na maior parte das vezes, em função do que já ocorreu naqueles setores em matéria de modernização e incorporação tecnológica. O ensino de ciências, por exemplo, só muito recentemente entrou no cenário de debates no interior do Ministério da Educação; formas alternativas de educação tecnológica só agora começam a ser discutidas seriamente; as discussões sobre a universidade aberta já vêm de quase vinte anos, sem que nenhuma medida concreta tenha sido tomada, e assim por diante.

Enquanto cresce a demanda por profissionais mais bem aparelhados para conviver com esse novo mundo que se abre a partir da incorporação de novas tecnologias no meio social, as nossas escolas e os nossos administradores educacionais agem com pelo menos duas décadas de atraso. Ainda não conseguimos nos libertar de vieses antigos, de natureza cartorialista e tecnocrática, que impõem sobre os sistemas de ensino controles sobre todos os meios dos quais se utilizam o professor e a escola para desenvolver seus trabalhos e esquecendo que a sociedade evolui, apesar da escola que temos, do ensino que fazemos e dos controles que estabelecemos (muitos deles ironicamente chamados de "controles de qualidade").

Evoluiremos em direção a um tempo novo para o planejamento – o que não é necessariamente mau. Primeiro, porque o texto constitucional o exige; segundo, porque dificilmente conseguiremos avançar daqui para a frente sem que se estabeleçam novos ordenamentos para a ação do governo.

Mas teremos que evoluir também nas artes de avaliar, de planejar e de administrar tanto o planejamento quanto a sua implementação; sobretudo, teremos que evoluir no sentido de melhor distinguir a ação política, que impulsiona o planejamento, e a ação administrativa, que impulsiona os planos – e que, nesse caso, nada tem de política, senão na medida em que se reveste da autoridade e da competência técnica necessárias para fazer prevalecer objetivos e metas dos planos elaborados e aprovados. E o mais difícil, imagino, não será a tarefa de reincorporar o planejamento como instrumento de suporte à ação governamental, mas de abandonar práticas como as que têm recentemente presidido o comportamento de muitos dirigentes públicos – o clientelismo, o casuísmo, a descontinuidade administrativa e o fisiologismo que marcam as decisões quanto à alocação de recursos públicos.

O CASO ESPECÍFICO DO ENSINO SUPERIOR

Por razões que mereceriam análise bem mais aprofundada, a implantação da universidade brasileira foi adiada tanto pelo Império quanto pela Primeira República. Idéias, propostas e projetos foram sistematicamente recusados pelos governantes ao longo de todo o período que vai desde a independência até os anos 30, de renovação da vida política e econômica nacional.

Mesmo depois dos anos 30, a oferta de oportunidades de estudos de nível superior cresce muito lentamente até o início da década de 60 – em que pese o fato de se modificar, lenta mas progressivamente, o perfil de cobertura da educação de base e da formação técnica de nível intermediário, principalmente a partir da segunda metade da década de 30. É a partir de quando, também, instalam-se as primeiras universidades brasileiras.

Nos anos 40 a curva de crescimento da matrícula nas quatro primeiras séries do que é hoje o ensino de primeiro grau começa a apresentar nítidos sinais de elevação acentuada, seguida, na década de 50, de idêntica repercussão na curva de matrículas nas quatro seguintes e no ensino médio (da 7ª à 11ª séries de estudos fundamentais). Ao mesmo tempo, as taxas de analfabetismo começam a apresentar sinais de regressão mais acentuados (ver tabelas 2.2 e 2.3).

A implantação da universidade brasileira, no entanto – com exceção, talvez, do caso da Universidade de São Paulo, e, muito depois, da Universidade de Brasília –, processa-se predominantemente pela via da aglutinação de instituições isoladas já existentes. O que explica o fato de não ter havido, concomitantemente, uma mudança significativa nos seus padrões de funcionamento e na sua capacidade de absorção de novos e grandes contingentes de estudantes.

Ao longo do período que vai de 1935 a 1945, expande-se igualmente o ensino técnico, em nome de demandas de um mercado de trabalho também em expansão – na linha de um processo de industrialização empreendido a partir de uma política de incentivo à substituição de importações, e dominada quase que exclusivamente pela utilização de tecnologias cujos custos já se encontravam amortizados na sua oprigem. Isso, de certa forma, explica a lentidão com que as preocupações com a formação de quadros em pesquisa e desenvolvimento vieram a se incorporar no seio da sociedade brasileira.

A década de 50 é presidida pelo início do esforço ordenado e orientado para a industrialização de base, implicando intensiva absorção de tecnologias de produção bem mais avançadas do que as utilizadas na fase anterior. Mesmo assim, o modelo de desenvolvimento utilizado não resultou em uma deliberada política de reversão do quadro que caracterizava até então o ensino superior brasileiro, ainda que já ganhassem corpo os debates sobre a questão da pesquisa científica e tecnológica.

Ao final dessa década acumularam-se debates importantes e algumas medidas foram adotadas, mas sem a profundidade e a agressividade necessárias. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961 – depois de mais de uma década de debates no Congresso Nacional –, não logrou transformar o panorama geral do ensino superior de forma que se estabelecessem perspectivas de respostas a mais curto prazo diante dos desafios que se interpunham entre ele e as demandas que se avolumavam.

Uma nova reforma é empreendida nesse setor, primeiro por via de decretos assinados em 1966 e 1967, depois pela promulgação da Lei nº 5 540, de 1968. Alteram-se a estrutura, organização e funcionamento das universidades e abrem-se as comportas para que a inciativa privada viesse a compartilhar do esforço de expansão das oportunidades de estudos superiores. A linha geral da política educacional desenvolveu-se no sentido de propiciar rápido alargamento da faixa de atendimento a demandas que se acumulavam às portas do ensino superior.

De forma desordenada, em princípio, diante dos postulados da própria LDB e da proposta de reforma contida na Lei nº 5 540, expande-se o ensino superior predominantemente pela via do ensino particular e da criação de instituições não-universitárias. Essa expansão ocorreu igualmente a partir do segmento público e universitário, é verdade, mas domi-

nantemente pela via da federalização e aglutinação de instituições isoladas, privadas ou estaduais e municipais.

Esse processo expansionista processou-se à margem de uma rígida política de controles – seja em termos da capacidade instalada que se admitia como parte do sistema, seja em termos de provimento de programas de suporte ao desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa em padrões aceitáveis de qualidade e de eficiência. E isso se fez de tal forma que já antes da metade da década de 70 tornavam-se visíveis os sinais de esgotamento da demanda por ensino superior – ora por via da rigidez interna do próprio sistema (pouco criativo, predominantemente voltado para as carreiras clássicas, caro e distante dos critérios de recrutamento das empresas nos mercados de mão-de-obra especializada), ora por via da saturação do próprio processo de recrutamento das empresas, já então dentro de novos comportamentos ditados pelas conseqüências do primeiro choque do petróleo.

Lançada ao descrédito a chamada "teoria do capital humano", a partir da qual se fizeram alguns ensaios de planejamento na passagem da década de 60 para a de 70, a contenção da expansão tomou forma de uma política para o ensino superior, atrelada a outra, de correção dos problemas decorrentes da expansão desordenada deflagrada ao final dos anos 60.

De modo consciente, ou seja, refletindo uma postura política deliberada, empreende-se uma avaliação do estado de implantação de reforma universitária, ora para confirmar algumas teses que já tomavam forma, ora para identificar pontos de estrangulamento ou problemas que emergiriam fatalmente em futuro próximo.

Em decorrência dos resultados apurados por esses estudos avaliativos, definem-se aos poucos os traços dessa nova política, sustentada, primeiro, num razoável esforço de ajustamento da infra-estrutura física das universidades federais e das maiores universidades não-federais; nessa linha, desenvolvem-se programas de construção de *campi* universitários e de equipamento e instalações para as atividades de ensino e pesquisa. Segundo, na deflagração de atividades orientadas para a institucionalização da pós-graduação e para a formação de novos quadros de magistério superior (para a docência e para a pesquisa), para a transferência de experiências de gestão e para a modernização administrativa e acadêmica das instituições de ensino superior.

Ao mesmo tempo, ora por força da exigüidade dos recursos para atendimento à dimensão dos programas de investimento no conjunto de instituições federais, ora em função do crescimento de movimentos reivindicatórios de privilégios na aplicação de recursos públicos em educação, abandona-se o setor privado quase que inteiramente a sua própria sorte. Para um grande número de instituições privadas de ensino superior não restou outra alternativa senão a de enveredar pelos caminhos de uma administração do tipo empresarial, inclusive como alternativa – às vezes única – de sobrevivência institucional.

Dentro dessa linha, repartiu-se o sistema de ensino superior em conjuntos altamente diferenciados: o universitário e o isolado, de um lado, e, de outro, o público e o privado. Essa repartição, ou especialização, se podemos chamar assim, tem algumas características relevantes: ela tornou mais caro o ensino público (e gratuito), ora por fazer recair sobre parte da população o ônus de suportar um escasso leque de opções de ordem qualitativa, ora por distanciar de tal forma a questão da qualidade entre os dois conjuntos que se abriu campo livre para a formação de movimentos reinvindicatórios de alto poder de pressão exatamente dentro do segmento público do sistema.

O ingresso na década de 80, em sintonia com a crise econômica geral que se abateu sobre o país, introduz no cenário novos elementos de disfunção: arrefece-se o ritmo de crescimento do mercado de trabalho, ora em função da queda do ritmo de crescimento do parque industrial, ora em função do envelhecimento das tecnologias em uso (permitindo o aproveitamento de uma mão-de-obra "em estoque", mas não necessariamente qualificada ao nível de inovação tecnológica). Ou seja, o sistema de ensino superior passa a operar "em compasso de espera", não se exigindo dele rápidas decisões de ajustamento, mas, em compensação, abrindo-se espaço para diversos tipos de "experimentos" – muitos deles decorrentes da falta de uma clara definição de objetivos e de resultados das atividades universitárias.

Os primeiros cinco anos desta década são marcados pelo clima de perplexidade que toma conta do cenário. Desaparecem, no bojo de uma crise econômica sem precedentes na história recente do país, as diretrizes políticas para a educação, de modo geral, e, em particular, para o ensino superior. Insidiosamente, o ambiente universitário é contaminado pelo debate sobre a "redemocratização" política do país, primeiro passo para uma certa "partidarização" dos movimentos organizados por professores, alunos e pessoal técnico-administrativo. Agravam-se os problemas de custeio das atividades de manutenção e de gestão político-administrativa dos seus dirigentes.

Contrapondo-se a isso, emergem propostas de análise do quadro atual, a principal delas consubstanciada no tema da avaliação institucional como instrumento de apoio a processos internos de planejamento e controle e a um novo diálogo entre as instituições, os organismo governamentais e a sociedade.

Aos poucos, afirma-se o pensamento de que alguma coisa precisa ser feita no sentido de "salvar" a universidade brasileira e aperfeiçoar o sistema de ensino superior, dentro do qual ela se encontra de certa forma isolada (tal a distância que a separa do resto do conjunto). Reconhece-se que os recursos são escassos, que a definição de prioridades é falha ou não

existe, que há evidentes sinais de ineficiência interna e de eficácia externa do sistema como um todo.

E isso ocorre exatamente no momento em que nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional entra em discussão no Congresso Nacional. Esperam-se, do legislador, rumos novos, novas diretrizes e a possibilidade de que o governo possa incorporar, nos seus planos, medidas tendentes a facilitar o encaminhamento de soluções.

Essas soluções passarão por estudos aprofundados do que se passa no interior do sistema, pela análise apurada de cada problemas, na avaliação realista dos procedimentos e comportamentos que hoje imperam no setor público e na maneira como o planejamento será conduzido pelos governantes, que em breve assumirão a responsabilidade de tirar o país da crise em que se encontra.

Mas não passarão pelo caminho de espera de que milagres possam ser operados, nem pela ingênua esperança de que qualquer solução possa ser concretizada sem árduo e constante trabalho, sem a aplicação da nossa inteligência e, sobretudo, sem que a autoridade prevaleça sobre qualquer outra qualidade ou talento.

Bibliografia Consultada

CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil.* 7ª ed, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980.
MINISTÉRIO DO TRABALHO. *O Mercado de Trabalho Brasileiro; Estrutura e Conjuntura.* Ministério do Trabalho/Secretaria de Emprego e Salário, Instituto de Economia Industrial/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Retrato do Brasil; Educação, Cultura e Desporto.* Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento, 1985.
__________. MEC/Dados. Secretaria Geral, SEPLAN/SEINF/SEEC, Brasília, 1981.
__________. *Retrato Estatístico da Educação, Cultura e Desporto.* Séries Históricas. Secretaria Geral, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, Brasília, abril de 1986.
FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
IPEA/CENDEC. *Seminário Internacional Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade.* Brasília, 1988.
TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil.* 2ª ed. São Paulo. Nacional/INL 1976.

Tabela 2.2 Brasil – Indicadores Educacionais. Analfabetismo na População Acima de 15 Anos 1900-1988

Anos	Percentual de Analfabetismo
1900	65,3
1920	69,9
1940	56,2
1950	50,5
1960	39,4
1970	33,0
1980	25,5
1988	18,5

Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE.

Tabela 2.3 Brasil – Indicadores Educacionais. Índices de Analfabetismo por Grupos de Idade[a] 1940-1977

Grupos de Idade	1940	1950	1960	1970	1977
Total de 15 a 69	54,5	50,3	39,5	33,6	23,7[b]
De 15 a 19	57,3	47,2	34,0	24,3	12,7
De 20 a 24	53,6	45,7	33,4	26,5	13,8
De 25 a 29		47,7	35,1	29,9	17,4
De 30 a 34	54,4	49,6	35,6	31,4	22,6
De 35 a 39			41,9	34,7	
De 40 a 44	58,1	53,5	46,8	37,2	29,2
De 45 a 49				40,5	
De 50 a 59	59,9	57,3	51,9	45,2	36,9
De 60 a 69	63,5	60,5	57,1	50,5	49,8[c]

Fonte: *Estudos Especiais do IBRE, nº 4,* "Estrutura Ocupacional: Educação e Formação de Mão-de-Obra", Rio de Janeiro, FGV, 1983.
a. Excluída população da área rural da região Norte e dos estados de Mato Grosso e Goiás em 1977.
b. População acima de 15 anos.
c. População acima de 60 anos.

Tabela 2.4 Evolução da Matrícula nas Cinco Principais Áreas de Formação de Nível Superior, 1932-1987

Anos	Ciências Econômicas	Direito	Engenharia	Filosofia	Medicina
1932	222	6 262	2 203	59	7 197
1940	774	5 793	2 172	1 622	5 548
1951	3 020	13 810	6 907	7 275	9 208
1960	7 934	23 293	10 821	20 270	10 316
1964	14 360	30 974	20 728	32 396	14 183
1970					
1980	128 821	135 026	152 429		49 464
1987	153 522	144 043	144 408		47 950

Fontes: 1932/64 – em Otaíza de Oliveira Romaneli, *História da Educação no Brasil*, 1930/1973, Vozes, 1978, p. 120; 1970/87 – *Sinopses Estatísticas do Ensino Superior*, SEEC/MEC.

Tabela 2.5 Brasil – Ensino Superior. Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior, 1889-1988

Anos	Número de Instituições	Alunos Matriculados
1889	14	
1900	24	
1910	37	
1920	71	
1930	86	13 239
1940		21 235
1950		37 548
1960	404	95 691
1970	582	425 478
1980	882	1 377 286
1988	871	1 503 560

Fontes: 1889/50 – Anysio Teixeira, em *Ensino Superior no Brasil*, FGV, 1989; 1960/88 – *Sinopses Estatísticas do Ensino Superior*, SEEC/MEC.

Tabela 2.6 Brasil – Indicadores Demográficos. População por Faixas Etárias, 1900-1990

Anos	Total	05 a 14	15 a 19	20 a 24	05 a 19
1900	17 438 434				
1920	30 635 605				12 703 077
1940	41 236 315	11 086 846	4 443 923	3 813 355	15 530 819
1950	51 944 397	13 324 094	5 502 315	4 991 139	18 826 409
1960	70 191 370	18 735 168	7 142 443	6 160 742	25 877 611
1970	93 139 037	24 967 151	10 203 492	8 422 167	35 170 643
1980	122 202 730	30 711 626	13 170 560	11 556 990	43 882 186
1990	158 991 690	39 845 480	16 598 298	13 707 959	56 443 778

Fonte: Anuários Estatísticos, IBGE, 1990 – Estimativa.

Tabela 2.7 Brasil – Indicadores Educacionais. Matrículas por Níveis de Ensino, 1920-1988

Anos	1ª a 4ª	5ª a 8ª e Médio	Ensino Superior	Total 1º e 2º Graus
1920	1 033 421	109 281		1 142 702
1940	3 068 269	260 202	21 235	3 328 471
1950	4 366 792	477 434	37 548	4 844 226
1960	7 448 217	1 166 622	95 691	8 614 839
1970	12 274 864	4 081 524	425 478	16 356 388
1980	15 575 951	9 396 401	1 377 286	24 972 352
1988	18 822 709	11 338 355	1 503 560	30 161 064

Fontes: Anuários Estatísticos, IBGE; Sinopses Estatísticas, SEEC/MEC.

Tabela 2.8 Brasil – Indicadores Educacionais. Indicadores de Atendimento de Matrículas no Ensino de 1º e 2º Graus e Superior, por Grupos de Mil Habitantes na Faixa Etária Correspondente, 1920-1980

Anos	Matrícula 1º e 2º/ Popul. 05 a 19 Anos	Matrícula Superior/ Popul. 20 a 24 Anos
1920	89,9	
1940	214,3	5,6
1950	257,3	7,5
1960	332,9	15,5
1970	465,0	50,5
1980	569,1	119,2
1988		109,7*

Fonte: Valores calculados sobre dados dos quadros anteriores.
* Valor estimado
Obs.: Os valores seriam ligeiramente maiores se a matrícula do 1º e 2º graus incluísse a do pré-escolar, na faixa de cinco e seis anos.

Tabela 2.9 Brasil – Indicadores Demográficos. Taxas Médias de Crescimento Anual da População por Faixa Etária e Períodos

Períodos	Total	05 a 14	15 a 19	20 a 24	05 a 19
1940-1950	2,3	1,8	2,1	2,7	1,9
1950-1960	3,0	3,5	2,6	2,1	3,2
1960-1970	2,9	2,9	3,6	3,2	3,1
1970-1980	2,8	2,1	2,6	3,2	2,2
1980-1990	2,7	2,6	2,3	1,7	2,5

Fonte: Anuários Estatísticos, IBGE, 1990 – Estimativa.

Tabela 2.10 Brasil – Indicadores Educacionais. Taxas Médias de Crescimento Anual da Matrícula por Graus de Ensino e por Períodos

Períodos	1º Grau		2º Grau	Superior
	1ª a 4ª	5ª a 8ª		
1940-1950	1,8			5,9
1950-1960	3,5			9,8
1960-1965	5,1	12,6	14,7	10,1
1965-1970	5,2	13,4	14,4	22,4
1970-1975	1,9	12,8	13,7	20,3
1975-1980	2,9	3,2	8,2	5,1
1980-1985	2,1	2,6	1,3	– 0,1
1985-1990	2,8			3,2

Fontes: Anuários Estatísticos, IBGE, 1990 – Estimativa.

Tabela 2.11 Brasil – Indicadores Educacionais. Evolução do Fluxo Escolar no Sistema de Ensino. Números Relativos, 1942/1983

Anos	Matrículas no Início do Ano por Séries*										
	1º Grau							2º Grau			
	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	1ª	2ª	3ª	Superior
42/53	404	274	155	71	54	44	35	34	27	20	10
52/63	385	277	172	93	74	59	48	45	35	30	13
53/64	401	289	180	98	79	62	49	50	37	34	16
59/70	430	317	217	135	100	86	77	82	65	58	36
62/63	443	351	229	161	129	109	97	101	79	69	62
72/83	513	408	343	313	260	220	180	197	161	128	

Fonte: SEEC/MEC em *Mercado de Trabalho Brasileiro; Estrutura e Conjuntura*, Ministério do Trabalho, 1987.
* 1ª série igual a mil matrículas para todos os períodos.

Tabela 2.12 Brasil – Indicadores Educacionais. Evolução das Condições de Acesso ao Ensino Superior, 1960-1988

Anos	Conclusões 2º Grau	Inscritos Vestibular	Vagas Vestibular	Matrícula Total
1960	61 101	64 635	35 381	93 202
1964	95 417	97 481	57 990	142 386
1968	175 075	214 996	88 588	278 295
1971	260 658	400 958	202 110	561 397
1975	368 479	781 190	348 227	1 072 548
1980	541 325	1 803 567	404 814	1 377 286
1985	585 193	1 514 341	430 482	1 367 609

Fontes: SEPLAN/SG/MEC, *Retrato do Brasil; Educação, Cultura e Desporto*, 1985.

Tabela 2.13 Brasil – Indicadores Educacionais. Condições de Atendimento no Ensino Superior, 1960-1985

Anos	Inscritos Vestib./ Concluentes 2º Grau	Inscritos Vestib./ Vagas Oferecidas	Matric. Ensino Superior/Mat. 2º Grau
1960	1,06	1,8	1,5
1964	1,02	1,7	1,5
1968	1,23	2,4	1,6
1971	1,54	2,0	2,1
1975	2,12	2,2	2,9
1980	3,33	4,4	2,5
1985	2,59	3,5	2,3

Fontes: SEPLAN/SG/MEC, *Retrato do Brasil; Educação, Cultura e Desporto*, 1985.

Tabela 2.14 Brasil – Ensino Superior. Distribuição e Evolução do Número de Instituições por Região Geo-Econômica

Regiões	1968	%	1978	%	1987	%	TCMA* 1968/78	TCMA* 1978/87
Norte	5	1,4	11	1,3	16	1,9	8,2	4,2
Nordeste	50	13,4	90	10,4	101	11,8	6,0	1,3
Sudeste	246	66,1	581	67,5	551	64,6	9,0	- 0,1
Sul	60	16,1	152	17,6	144	16,9	9,7	- 0,1
Centro-Oeste	11	3,0	28	3,2	41	4,8	9,8	4,3

Fonte: SEEC/MEC

* Taxa de crescimento médio anual.

Tabela 2.15 Taxa Bruta de Escolarização de Nível Superior por Grupos de Mil Habitantes, 1983-1986

Países	1983	1984	1985	1986
Brasil	12,5	11,5	10,9	10,9
América do Sul				
Argentina	25,2	29,3	36,4	38,7
Bolívia	20,6	19,5	19,0	
Chile	14,7	15,3	15,9	
Colômbia	12,4	12,8	13,0	13,1
Equador	32,5	33,1		
Paraguai	10,3	9,7		
Peru		23,8	23,8	24,6
Uruguai	23,7	30,0	35,8	41,6
Venezuela	23,8	23,4	26,4	
América Central				
Costa Rica	22,1	22,1	23,0	23,8
Cuba	19,6	20,1	21,4	22,5
Rep. Dominicana			19,3	
São Salvador	11,9	12,8	13,8	14,1
Guatemala		8,2	8,4	8,6
Haiti	1,1	1,1		
Honduras	9,7	9,6	9,5	
México	15,7		16,0	15,7
Nicarágua	12,8	11,0	9,8	8,7
Panamá	22,0	25,1	25,9	28,2
América do Norte				
Canadá	50,2	51,4	55,4	54,6
EUA	56,7	56,2	57,4	59,3
Europa e Ásia				
França	28,3	29,3	29,9	30,2
Reino Unido	22,6	22,4	22,4	
Itália	25,4	26,3		24,7
Japão	30,2	29,6	28,5	28,8
URSS*	21,2	21,4	21,3	21,6

Fonte: UNESCO *Statistical Yearbook, 1988.*
** Todas as Repúblicas incluídas.*

Tabela 2.16 Brasil – Ensino Superior. Evolução do Número de Instituições, 1968-1988

Anos	Total	% AA	Públicas Num.	% AA	Particul. Num.	% AA	Universit. Num.	% AA	Isoladas Num.	% AA
1968	372		129		243		43		329	
1969	433	16,4	142	10,1	291	19,8	46	7,0	387	17,7
1970	516	19,2	162	14,1	354	21,6	50	8,7	466	20,4
1971	595	15,3	175	8,0	420	18,6	52	4,0	543	16,5
1972	711	19,5	188	7,4	523	24,5	53	1,9	658	21,2
1973	773	8,7	204	8,5	569	8,8	57	7,5	716	8,8
1974	848	9,7	217	6,4	631	10,9	57		791	10,5
1975	877	3,4	239	10,1	638	1,1	57		820	3,4
1976	855	-2,5	222	-7,1	663	3,9	61	7,0	794	-3,2
1977	863	0,9	219	-0,4	644	-2,8	62	1,6	801	0,9
1978	862	-0,1	218	-0,4	644		64	3,2	798	-0,4
1979	887	2,9	217	-0,4	670	4,0	65	1,6	822	3,0
1980	882	-0,6	200	-7,8	682	1,8	65		817	-0,6
1981	883	0,1	266*	33,0	617	-9,5	65		818	0,1
1982	879	-0,4	265	-0,4	614	-0,5	67	3,1	812	-0,7
1983	868	-1,2	253	-4,5	615	0,2	67		801	-1,3
1984	847	-2,4	238	-5,9	609	-1,0	67		780	-2,6
1985	859	1,4	233	-2,1	626	2,8	68	1,5	791	1,4
1986	855	-0,5	263	12,9	592	-5,4	76	11,8	779	-1,5
1987	853	-0,2	240	-8,7	613	3,5	82	7,9	771	-1,0
1988	871	2,1	233	-2,9	638	4,1	83	1,2	788	2,2

Fontes: 1968/71, *O Ensino Superior no Brasil, 1974/1978*, Relatório, SESu/MEC, Brasília, 1979; 1972/88 – SEEC/MEC.
* O dado sobre o número de estabelecimetos públicos não é consistente na série de dados.

Tabela 2.17 Brasil – Ensino Superior. Distribuição e Evolução da Matrícula por Região Geo-Econômica, 1968-1987

Regiões	1968 Matric.	%	1977 Matric.	%	1987 Matric.	%	TCMA* A	TCMA* B
Norte	5 928	2,1	28 257	2,5	38 485	2,6	18,9	3,1
Nordeste	41 807	15,0	173 106	15,1	250 314	17,0	17,1	3,7
Sudeste	170 269	61,2	699 899	61,0	815 866	55,5	17,0	1,5
Sul	50 301	18,1	187 130	16,3	282 033	19,2	15,7	4,2
Centro-Oeste	9 990	3,6	58 476	5,1	84 057	5,7	21,7	3,7

Fonte: 1968/77, *O Ensino Superior no Brasil*, 1974/78, SESUL/MEC, Brasília, 1979.
1978/87 – Sinopses Estatísticas do SEEC/MEC.
* Taxa de crescimento médio anual.

Tabela 2.18 Brasil – Ensino Superior. Distribuição e Evolução da Matrícula por Área de Conhecimento, 1968-1987

Áreas	1968 Matric.	%	1976 Matric.	%	1987 Matric.	%	TCMA* A	TCMA* B
Exat. & Técn.	61 389	22,1	230 965	21,8	275 308	18,7	18,0	1,6
Saúde	43 677	15,7	133 615	12,6	190 203	12,9	15,0	3,3
Agrárias	2 876	1,0	27 593	2,6	40 554	2,2	32,7	3,6
Hum. & Soc.	149 255	53,6	570 386	52,9	840 007	57,2	18,2	3,6
Let. & Art.	21 098	7,6	96 579	9,1	124 483	8,5	20,9	2,3

Fonte: 1968/77 – *O Ensino Superior no Brasil – 1974/78*, SESu/MEC, Brasília, 1979; 1979/87 – Sinopses Estatísticas do SEEC/MEC.
* Taxa de crescimento médio anual.
A – Período 1968/76
B – Período 1976/87

3

Avaliação e Alocação de Recursos no Ensino Superior Federal

*Pedro Lincoln Mattos**

Este texto dá ao tema uma abordagem bem específica, um significado restrito que é preciso de entrada esclarecer. "Avaliação" entender-se-á como avaliação de desempenho, avaliação dos resultados da atividade da instituição universitária para fins de alocação de recursos a ela. Deixa-se, portanto, o contexto mais amplo de uma avaliação da universidade com finalidades múltiplas e mesmo indefinidas para se entrar no contexto mais estreito e específico do processo decisório de alocação de recursos, situações de pressão por aplicações alternativas ao ensino superior ou a esta ou àquela atividade universitária, e, enfim, um contexto muito mais exigente por se tratar de recursos públicos escassos.

A "situação *background*" a que o texto se refere constantemente e que se supõe desejável é a de que deve haver uma estreita relação entre avaliação de resultados ou desempenho e alocação de recursos. Seria lamentável que instituições com evidente baixo desempenho tivessem um financiamento privilegiado. Falar-se-á, portanto, freqüentemente, de vinculação "alocação-avaliação de desempenho". Além disso, supõe-se a situação de responsabilidade de governo em seu encargo específico de alocar recursos públicos.

* Professor do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco.

TRÊS QUESTÕES RELEVANTES SOBRE A RELAÇÃO AVALIAÇÃO-ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Da Avaliação para a Alocação, como Reduzir os Riscos?

Seria possível descrever nossa experiência de avaliação de desempenho para fins de alocação de recursos em duas grandes práticas. Avalia-se um "projeto", estudando-lhe a consistência, a relevância, os benefícios esperados (freqüentemente em relação aos custos), a viabilidade, e alocam-se recursos a ele. Supõe-se que o desempenho será bom. Em uma segunda linha de experiência, não se trabalha com projetos, mas simplesmente com o desempenho anterior da instituição; examinam-se-lhe os indicadores gerais de atividade e de produção, às vezes comparam-se tais dados com os de outras instituições envolvidas no mesmo rateio ou apenas tomadas como referência e alocam-se os recursos. Supõe-se que o desempenho continuará bom ou ruim, tal como vem sendo.

Os riscos de erro no financiamento (já que sempre se dará o dinheiro antes) são altos no primeiro caso porque as condições reais da execução costumam ser muito diversas das que o projeto supõe, ou as informações nele usadas são muito limitadas. A descontinuidade administrativa ou mudanças nas condições ambientais reduzem bastante, por outro lado, as chances positivas no segundo caso. Acresce o fato de que se está trabalhando com indicadores, e, portanto, a certa distância dos resultados reais da atividade universitária, algo essencialmente qualitativo.

Temos pouca experiência da única maneira de fugir a estas dificuldades que é a de fracionar no tempo a percepção do desempenho e a conseqüente alocação de recursos. É preciso investir no acompanhamento do projeto, ou reduzir as atividades permanentes a programas e metas no tempo, condicionando a transferência de recursos aos resultados parciais.

Como Otimizar a "Carga Política" da Alocação de Recursos?

A despeito do postulado da otimização técnica trazida pela avaliação de desempenho à alocação de recursos, esta é essencialmente uma decisão política! Em dois sentidos: primeiro, porque ela pode se dar puramente com base em prioridades definidas pela vontade política, independentemente do desempenho demonstrado. Todo investimento pioneiro passa por esta situação. Também não são improváveis as situações de prioridade definida para regiões onde uma universidade de fraco desempenho se situa, para áreas de pesquisa ou ensino consideradas necessárias ao desenvolvimento ou ligadas a outro objetivo prioritário, mesmo que o grupo responsável por tais atividades ainda tenha muito pouco a apresentar. Em

tais casos a alocação de recursos tende a ser desproporcional à avaliação de desempenho.

Segundo, porque o momento da decisão de alocar recursos é uma situação política. Pesam mais na decisão os fatores "quem aloca", "a quem alocar", ou seja, as dependências entre ambos, dadas as posições relativas de poder, a credibilidade e os vínculos pessoais. É freqüente, então, quebrar-se a relação ideal avaliação-alocação, ou ser ela simplesmente burlada (evitando-se a avaliação ou falseando-se as informações de base).

Sendo inevitável e natural a dimensão política da decisão, a questão está em otimizá-la, quem sabe até modificando a abordagem definida para este trabalho; pois a avaliação de desempenho será um elemento a mais na otimização da decisão de alocar recursos, revendo-se, assim, a simplicidade inicial da relação transitiva avaliação-alocação. Toda alocação de recursos tem que ser precedida, portanto, de uma análise de contexto político a fim de definir-se o peso possível e a posição real da avaliação de desempenho, lembrando-se que o fator político nunca será totalmente previsível ou redutível a qualquer tipo de modelo, fosse mesmo para fins de legitimação.

Como Viabilizar a Relação Alocação-Avaliação?

Posta a este nível a chamada "desejável relação" entre avaliação de desempenho e alocação de recursos a preocupação maior será a de gerar condições políticas e administrativas que a tornem viável. Isso implica um novo horizonte de desenvolvimento do tema e traz ao centro da discussão a questão do *status* jurídico-administrativo da universidade pública, ou seja, de sua inserção na estrutura organizacional do governo. A mesma preocupação com a viabilidade da avaliação de desempenho no processo de alocação de recursos será exatamente o enfoque do presente trabalho ao estudar adiante a experiência do Governo Federal na alocação de recursos a suas universidades.

Enunciando uma "Posição Final"

O item acima declarou o enfoque específico deste trabalho. Poder-se-ia agora tornar seu desenvolvimento mais elucidativo invertendo-lhe a seqüência natural e se enunciando desde já uma espécie de "posição final", ou conclusão prática do autor a respeito do tema.

Na situação atual, a avaliação de desempenho das instituições públicas de ensino superior pode ser mais útil e eficaz enquanto informação de conhecimento público que influi no comportamento e na cultura das comunidades universitárias e grupos a elas ligados, com benéficas reper-

cussões sobre a melhoria deste mesmo desempenho, do que enquanto pretende conduzir o processo decisório de alocação de recursos àquelas instituições. Isto por causa do atual *status* jurídico-administrativo das universidades públicas. A importância, contudo, da vinculação entre alocação de recursos e avaliação de desempenho deve conduzir o debate para as condições políticas e administrativas adequadas para maximizar esta vinculação e, portanto, dar mais sentido à avaliação.

UMA REVISÃO DA EXPERIÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL

A Estrutura de Alocação de Recursos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

Falta um "ponto de observação" para o sistema!

Em ponto algum da organização governamental brasileira vêm a encontrar-se os diversos canais de financiamento – e potencialmente de avaliação – do sistema de instituições federais de ensino superior. Um encontro de informações e uma avaliação do conjunto por alguma instância seria algo desejável. Diversos órgãos e agências federais decidem isoladamente a transferência de recursos para as IFES. E mais: na estrutura da decisão, há uma dicotomia fatal entre a alocação de recursos por programas e aquela por elemento de gasto, porque a alocação de recursos para pessoal, relativamente una, e a alocação de recursos para as demais despesas ("outras despesas correntes e de capital", OCC), fragmentada entre vários órgãos e agências, são feitas de maneira independente.

Só *a posteriori*, a Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SOF/SEPLAN), que decide a alocação de recursos ordinários do Tesouro para o MEC, obtém a composição da totalidade das fontes do Tesouro, ao consolidar os orçamentos de cada uma e de todas as unidades orçamentárias, não mais ao nível de programação e alocação de fontes. No Ministério da Educação (MEC), a Secretaria de Educação Superior (SESu), que é o órgão responsável pela política de ensino superior e pela chamada "supervisão ministerial específica" sobre as universidades, revê os orçamentos de manutenção básica e ensino de graduação apresentados pelas IFES, toma conhecimento de outros programas mantidos por outras agências (especialmente as de pesquisa e pós-graduação), mas, de fato, decide apenas pela alocação de uma fração inferior a 10% dos recursos, aqueles para OCC. A Secretaria Geral do Ministério (SG/MEC), como órgão de coordenação do sistema de planejamento e orçamento ao nível ministerial, toma as decisões de alocação dos recursos entre as grandes áreas e programas do ministério, verifica o cumprimento das normas federais que regem a programação da despesa, especialmente a de pessoal, mas, de fato, no que diz respeito às IFES, só aloca uma parcela diminuta de recursos (em projetos especiais).

O quadro e os parágrafos seguintes explicam e completam o que se acaba de dizer, mas registre-se desde já a dificuldade que tal situação acarreta para a definição de critérios gerais de alocação de recursos e, portanto, a eliminação de espaços para uma indispensável avaliação compreensiva do desempenho das universidades, sem prejuízo da avaliação múltipla e diversificada do desempenho de cada instituição por diferentes agências financiadoras.

Tabela 3.1 Perfil da Alocação de Recursos do Tesouro nas IFES (por Natureza do Gasto), 1988

	Cz$ Bilhões	%
Pessoal	658,0	89,7
OCC – Distribuição Geral (SESu)	35,6[a]	4,9
OCC – Residência Médica (SESu)	4,5	0,6
OCC – PASEP	0,8	0,1
OCC – Especiais (SESu, SG, FNDE)	22,8	3,1
OCC/Pessoal – CAPES e FNDCT	11,3[b]	1,6
Total	733,0	100,0

Fonte: SESu e SG/MEC. O quadro não inclui as transferências do INAMPS para hospitais universitários.

a. Deste número estão excluídos Cz$ 13,1 bilhões referentes a "Despesas de Exercícios Anteriores" com pessoal. Note-se que este tipo de despesa, bem como a residência médica e o PASEP (completando a receita própria de algumas IFES) não são despesas comuns de OCC como as demais, neste quadro classificadas como "OCC, Distribuição Geral", e por isso aqui são computadas separadamente.

b. Dado sujeito a alteração (à época da coleta).

Pessoal, "um caso à parte"

Entre as observações sugeridas pelos números acima, uma merece especial destaque, a relativa aos recursos destinados a despesas com pessoal. Não se trata de ressaltar a excepcional proporção alcançada por este item em si, mas de sublinhar o que isso representa se considerarmos que tal volume de recursos, pela sistemática atual, tem alocação "imune" a qualquer tipo de avaliação direta. É o que os parágrafos a seguir procuram mostrar.

Na verdade, dadas as condições de estabilidade do servidor público no cargo, irredutibilidade de vantagens e direitos, plano unificado de cargos, salários e carreira, que são as condições pelas quais se rege o sistema de administração de pessoal, as definições que geram a despesa mensal e

anual já estão postas. A alocação de recursos já está "feita de antemão" pela legislação e pelos fatores ou pessoas que determinam a sua aplicação, independentemente de qualquer avaliação do desempenho da universidade. Quem define a "alocação de recursos" é aquela autoridade exterior ao sistema de administração do ensino superior que, ao longo do ano (em ocasiões outras que a de programação orçamentária), autoriza novas admissões, cria cargos em comissão ampliando a estrutura das instituições etc. Quem define a "alocação de recursos" são os que participam do processo político que gera aumentos gerais e indiscriminados de salários e vantagens. Note-se, contudo, que estas condições não são peculiares às universidades, são do serviço público em geral e, portanto, decorrem da inserção indiferenciada das IFES nele.

Tem-se aqui, de fato, a sistemática anterior ao advento do orçamento por programas (no Brasil, por volta de 1967). O objetivo do financiamento pelo governo é "manter" a instituição pública. Uma vez criada ou federalizada a universidade, cabe ao governo alocar recursos para mantê-la, e isso é tudo. Alocar recursos para o ensino e a pesquisa é manter a universidade. Se falta dinheiro para a sua manutenção, a universidade protesta, pressiona, por fim alguma coisa chega, e ela continua. Supõe-se que ela cumprirá as finalidades para as quais existe, e que, seguindo seus estatutos, regimentos e demais normas, tenha um bom desempenho. Esta pode parecer uma lógica simplória, mas é exatamente isso que está subjacente à prática.

A ela se oporia uma concepção que vincula a alocação de recursos ao planejamento e à avaliação de resultados, o que se faz através da técnica de programação orçamentária, que supõe uma política que define critérios para a discriminação entre instituições e programas, padrões para avaliar desempenho anterior e resultados esperados, inclusive metas em que estes se mostram objetivamente. Só então é possível decidir pela alocação de recursos.

É claro que legal e formalmente se elabora um orçamento-programa anual do Ministério da Educação que consolida um orçamento-programa das IFES. Na prática, porém, os recursos para pessoal correm à parte, dentro do processo. Seu limite total para a preparação da proposta orçamentária do ano seguinte é definido pela SOF/SEPLAN separadamente do resto (OCC), consagrando de maneira pragmática o caráter inalterável da despesa com pessoal e, como se disse acima, inviabilizando uma alocação de recursos por programas. As unidades orçamentárias preenchem os formulários próprios usando simplesmente a despesa do momento com pessoal, dividindo-a em programas (graduação, pós-graduação etc.) com base em algum critério histórico ou estimativo, ali também anotando as "metas e resultados", que são apenas as estatísticas correntes de números de cursos e alunos e geralmente pura transcrição de idêntico formulário do ano anterior. Com tal formalismo, o ritual orçamentário fica muito distante daquilo que uma real programação exigiria.

Assim, 90% dos recursos do Tesouro para as IFES só poderão ser alocados com alguma relação direta ao seu desempenho caso se enfrente decididamente a questão da condição jurídica e administrativa da universidade pública no Brasil. Isso corrobora parte do "enunciado" com que se expressou, no item "Enunciando uma 'posição final' ".

A Geração da Despesa com Pessoal

Formas "não programáveis" de admissão de pessoal

Problema tradicional no serviço público, a maneira de prover necessidades temporárias de pessoal marcou a administração das IFES nas últimas duas décadas. O planejamento do pessoal necessário, com antecedência que permitisse autorização, orçamentação, preparação e realização do processo seletivo, é prática difícil na tradição e no nível de desenvolvimento administrativo das organizações universitárias. Mais fácil foi que realmente prevalecesse a "solução" rápida, individualizada, com espaço para clientelismos e injunções pessoais na escolha do candidato, principalmente quando se multiplicam as autoridades nesta espécie de "arquipélago organizacional" que é uma universidade, formada de unidades autônomas preexistentes.

O ritmo de criação de novas turmas no ensino e a necessidade de substituir professores que se afastavam para pós-graduação trouxeram a figura do professor "horista" ou "colaborador". Em 1980, por exemplo, em decorrência do Decreto nº 85 487 e de movimento de paralização das universidades, foram "absorvidos" nos quadros regulares dezenas de milhares de professores realmente já admitidos naquelas situações há anos.

Por outro lado, as normas federais de organização da lotação (quadros da força-de-trabalho necessária) de pessoal técnico e administrativo, em decorrência da Lei nº 5 645/70, foram apenas um episódio entre 1971 e 1974; prevaleceu a relação fácil entre necessidades de pessoal – inclusive em decorrência da inoperância dos funcionários já disponíveis – e meios informais de provê-las. Milhares de pessoas foram admitidas com base no artigo 111 do Decreto-lei nº 200/67 para prestarem serviços vistos ou apresentados como de caráter eventual (não pagos com verba de pessoal) e, sendo "imprescindíveis", nunca mais deixaram a universidade, tendo, anos depois, sua situação regularizada em tabelas oficiais. Depois que os órgãos de controle do então INPS foram tornando inviável esta prática lesiva à legislação trabalhista e previdenciária, generalizou-se a contratação de firmas de prestação de serviços de limpeza, vigilância e assemelhados (art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 5 645/70, que regulamentava o art. 10, § 7º do Decreto-lei nº 200/67), ampliando-se porém indefi-

nidamente as categorias ocupacionais do pessoal. Quando, ainda, foram denunciados os abusos deste dispositivo, uma outra forma de *leasing* veio a ser utilizada: os "convênios" de cooperação com outros órgãos públicos, que, tal como as firmas de serviços, faziam apenas a contratação formal e aos quais se transferiam recursos para o pagamento do pessoal a título de "auxílio".

Contudo, o procedimento que mais deixou pessoal temporário nos quadros definitivos das IFES, dada a "regularização" depois de algum tempo, foram os convênios de setores específicos da universidade com agências, governamentais ou não, de fomento à pesquisa, à pós-graduação e projetos especiais, principalmente aqueles para construção ou melhoramento de instalações nos *campi*. Até meados dos anos 80 milhares de pessoas passaram destas situações temporárias para outras funções definitivas na universidade, confirmando o aforismo popular sobre pessoal no Serviço Público: "a questão é entrar; uma vez dentro, nunca mais fora".

A concessão de regimes especiais de trabalho

Os regimes de trabalho docente em quarenta horas semanais, com ou sem compromisso de dedicação exclusiva à universidade, foram instituídos ainda em 1969 e implantados progressivamente a partir de então, sendo a concessão feita apenas mediante projeto de trabalho do professor, avaliado, concedido e acompanhado ao nível individual por comissão especial na universidade (COPERTIDE), a qual celebrava um convênio de transferência de recursos com uma comissão congênere ao nível nacional junto ao MEC (COMCRETIDE). A COMCRETIDE também procedia à avaliação antes da concessão de recursos à universidade. O sistema funcionou por cinco anos e constitui uma das experiências válidas que teve o MEC em matéria de alocação de recursos mediante avaliação de desempenho.

Sua incompatibilidade com a grande sistemática de administração e pagamento de pessoal no serviço público logo se manifestou. Pretendia-se que o esquema fosse uma gratificação admissível, não incorporada ao salário e instituída quase à margem do sistema, e não se previam recursos para pagamento de contribuições sociais (INPS, FGTS), o que aliás ocorre ainda hoje com as complementações salariais pagas pelo CNPq sob o título de "bolsa de pesquisa". A implantação do Plano de Classificação de Cargos – Grupo Magistério, a partir de 1974, trouxe a instituição das gratificações como um dos vários assim chamados "incentivos" ordinários da carreira do magistério, extinguiu COMCRETIDE e COPERTIDEs, deixando o processo de concessão da gratificação por regime de quarenta horas ou dedicação exclusiva a cargo da própria universidade. Cessaram os controles orçamentários especiais do MEC sobre os recursos julgados necessários pela universidade, os quais passaram a ser obtidos pelas IFES

através dos mesmos processos pelos quais se conseguiam os recursos ordinários para pessoal (adiante mencionados). A proporção de professores em regimes especiais de trabalho, que em 1975 era de 29%, pulou para 78% em 1988, enquanto a carga horária total de aulas cresceu menos de 20% e há uma convicção geral de que a produção científica (não medida em 1975) não dobrou desde então.

A tendência ao crescimento autônomo da despesa com pessoal, descrita acima e mais à frente, no que se refere ao caso das fundações universitárias, mostrou-se com o passar dos anos: a proporção deste tipo de despesa do MEC em relação à correspondente despesa da União passou de 10,4% em 1970 para 22,2% em 1980. O número de funcionários (onde as universidades têm mais de dois terços) saltou de 23 481 em 1960 para 142 000 em 1981, e, em seguida, para 166 325 em 1985. Ainda, a despesa com pessoal a preços constantes triplicou de 1970 a 1984, mesmo considerando-se o fato de que houve, no período, uma queda de pelo menos um terço no valor real dos níveis salariais[1].

Como se obtinham recursos para pessoal

É natural que, à leitura das seções acima, se pergunte como, afinal, podiam as universidades obter do governo os recursos para pessoal, se elas geravam fatores de despesa à revelia dos órgãos de controle e sem que fosse política do MEC a pura e simples concessão de recursos sem critérios justificáveis de crescimento.

O sistema federal de orçamentação da despesa com pessoal tinha um defeito fundamental: ele se baseava nas informações dos próprios órgãos para controlá-los. Supunha que a despesa realizada o tivesse sido legalmente, acompanhando rigorosamente o custo dos quadros aprovados, e que sua declaração fosse fidedigna. Já desde o início da década de 60 que se consolidara a prática de as universidades calcularem "com alguma margem de folga", devido à complexidade de seus regimes de pessoal (três sistemas legais de pessoal simultaneamente), o montante necessário para os pagamentos. O que sobrava ao final do ano era recolhido ao "fundo patrimonial" da universidade. Apercebendo-se, pelos balanços, da necessidade de aperfeiçoamento dos controles, mas sem mudar o próprio sistema, o Ministério do Planejamento instituiu o preenchimento trimestral (depois mensal) de informações detalhadas sobre os pagamentos ou compromissos com pessoal, devendo as variações de um mês para o seguinte ser justificadas. O formulário usado era o "Acompanhamento da Despesa com Pessoal" (ADP, depois ADMP).

As universidades "inflavam" o ADMP para gerar previsões orçamentárias maiores por parte do MEC e do MINIPLAN, para receberem

1. Dados extraídos de Pedro Lincoln Mattos, *The Politics of Education Funding in Brazil, 1964-1984*, Tese de Doutorado, The London School of Economics and Political Science, 1988, item 6.2, *passim*.

maiores dotações e assim poderem tanto atender a novos compromissos com pessoal de sua iniciativa, quanto "amealhar alguns saldos" ao final do exercício, os quais eram então reprogramados como receita própria da universidade e por ela livremente dispostos no exercício seguinte. Não era difícil criar "motivos" do acréscimo de "despesa" no ADMP, que deveria ser justificado: usava-se sempre a margem de variação maior permitida, alegava-se aumento de qüinqüênios e outros crescimentos da folha ditos "vegetativos", pagamento de vantagens que antes estavam pendentes ou em processo de decisão, ou simples erros para menor na folha anterior; difícil, ou quase impossível, era para o órgão central de controle orçamentário (SOF/SEPLAN) verificar todas estas informações em centenas de casos.

A prática se generalizou, era objeto de comentário aberto nos corredores do ministério em época de orçamento e do conhecimento dos funcionários do DAU (depois SESu) e da Secretaria Geral. Durante a década de 70 os saldos de despesa com pessoal, parte dos recursos obtidos desta maneira, estiveram em torno de 20% da dotação de pessoal. Isto significava quase duplicar as dotações para outras despesas correntes e de capital (OCC) do Tesouro. Ao final de 1980 um decreto preparado na SOF/SEPLAN determinou que eventuais saldos de pessoal fossem recolhidos ao Tesouro. A manipulação do ADMP então foi desestimulada, mas continuou a ser útil para atender a despesas com pessoal de "iniciativa" da universidade durante o próprio exercício orçamentário, promovendo créditos suplementares.

O Ativismo Burocrático à caça de Recursos para OCC

Sendo a administração de pessoal uma espécie de dado de legislação geral, onde as universidades nada podiam criar e instituir, ou no máximo uma área em que se usavam meios não institucionais caso se desejasse agir por iniciativa própria, as reitorias procuravam realizar atividades novas e um perfil próprio para suas administrações através de projetos especiais de expansão e melhoramento custeados com recursos de OCC. Por outro lado, desde o final dos anos 70, a SOF/SEPLAN submeteu as dotações para OCC a uma lenta e constante pressão, à medida que as dotações para pessoal se elevavam, como que mantendo sob controle a despesa pelo seu total. Estas e outras razões – que não excluem tanto o impacto crescente da inflação sobre os orçamentos de custeio quanto a pura e simples falta de controle interno dos gastos – fizeram dos recursos para OCC o alvo maior do cerco constante aos órgãos ministeriais de alocação de recursos e da competição das IFES por maiores fatias do disponível no MEC. Desenvolveu-se entre reitores, pró-reitores e funcionários da universidade uma forma de ativismo burocrático junto ao MEC para a obtenção de recursos adicionais de OCC, sobretudo precipitando decisões e criando fatos consumados[2].

Antes que houvesse sido assinado o acordo para a operação de crédito ou sequer definida a dotação orçamentária do Tesouro, reitores iniciavam propositalmente a realização de obras planejadas pelos seus escritórios técnicos usando recursos próprios da universidade. Cedo paralisada, e já com clientela definida, a obra era um forte argumento para a decisão dos recursos, que não podiam fazer-se esperar. Freqüentemente, as dotações eram comprometidas nos primeiros meses do ano com "empenhos-estimativos" para os contratos de serviços básicos (água, energia elétrica, telefones, limpeza, vigilância etc.), pouco sobrando para o custeio de atividades-fim, que, é claro, não podiam ser sustadas, projetando-se um déficit para os meses finais do ano. Outras vezes, na época de previsão orçamentária, as estimativas de despesa para os chamados "programas (politicamente) sensíveis" (restaurante de alunos, hospital universitário etc.) eram propositalmente subestimadas, carreando-se o disponível para outras atividades, na certeza de que, ocorrendo déficit durante o ano, o ministério arranjaria uma forma de suplementar aqueles programas. As universidades mais experientes, ou os chamados reitores de maior "agressividade gerencial", praticavam perfeitamente a receita: gastar rápido a dotação, iniciar novas atividades e deixar o MEC preocupar-se com o problema da suplementação. Tudo se passava como se o reitor fosse encarregado de gastar e o MEC de pagar.

Aliás, a competição entre os reitores sempre se deu mais em termos de quem tinha maior habilidade em conseguir crescentes fatias do bolo, promovendo a obtenção simultânea de recursos nas várias agências ou órgãos do MEC (que não se coordenavam sobre o assunto), do que em mostrar a qualidade do trabalho de sua universidade como avaliação para garantir os recursos desejados. Por outro lado, o custeio da universidade era apresentado como em permanente crise face ao ritmo de expansão a que fora ela estimulada.

O Caso das Fundações Universitárias

A instituição e financiamento de 17 fundações universitárias pelo Governo Federal – quase metade das universidades e um terço do total das IFES – a partir de meados da década de 1960, sendo a Universidade de Brasília (1962) uma situação à parte, é um caso exemplar de como uma demanda autônoma precipitou e determinou a alocação de recursos, inviabilizando decisões baseadas em avaliação de desempenho.

2. Cláudio C. Castro, Hélio Barros e Teresa C. Amaral, "The Funding of Brazilian Universities: Formalism, Politics and Bureaucratic Activism", trabalho apresentado no XII Congresso Mundial da Sociedade Internacional de Ciência Política, Rio, Brasil, pp. 11-12.

A idéia da criação de fundações foi uma resposta da reforma administrativa de 1967 à decepção com a figura das autarquias, eivadas de vícios incorrigíveis do velho serviço público como instrumentos organizacionais para uma administração pública racional e eficiente. A fundação seria uma instituição nova, desenvolvida sem a antiga cultura, dotada de flexibilidade administrativa para executar atividades típicas de governo (art. 4º, § 2º do Decreto-lei nº 200/67, alterado pelo art. 8º do Decreto-lei nº 900/69). Em 1969 o instituto foi posto ainda mais distante dos controles burocráticos ordinários. Fora do âmbito formal da administração pública, declarada de direito privado, com exigência de um terço de participação privada (o que, de fato, nunca se concretizou), a fundação poderia ter tabelas salariais próprias, admitir, demitir e promover pessoal conforme normas próprias.

Em plena política de expansão rápida do sistema, o ensino superior federal entrou inteiramente no novo esquema, não se recorrendo mais ao instituto da autarquia. Entre 1967 e 1973 doze fundações universitárias foram criadas, representando um investimento inicial que acresceu em 20% a despesa federal com as IFES. As fundações universitárias, pequenas instituições, a maior parte não atingindo três mil alunos, foram instaladas em capitais de pequeno porte onde ainda não havia universidade federal e em cidades do interior, especialmente de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. A idéia era oferecer boas condições de trabalho, que atraíssem professores mais qualificados de centros maiores, muitos deles sendo inclusive contratados diretamente nas classes mais altas da carreira do magistério. Como as fundações não haviam sido incluídas no Acordo MEC-BID I, recursos do Tesouro para a construção ou equipamento de *campi* universitários não faltaram. Assessoramento especializado foi contratado ou conveniado para a estruturação das atividades de ensino e administração. Os fatos ligados a transferências excepcionais de recursos federais para as fundações a partir de 1976 serão mencionados adiante em destaque, por constituírem a etapa seguinte à fase de implantação e o ponto crucial da questão.

Hoje é possível entender melhor que a instituição das fundações foi uma decisão política de alocação de recursos, provavelmente sem uma avaliação adequada do contexto político e institucional em que se dava e em que iria evoluir o investimento. Claras, embora parcimoniosas, as avaliações de resultados gerais custo-atividades acadêmicas das fundações universitárias feitas na primeira metade dos anos 80 pela SESu/MEC não são positivas[3].

Ocorrendo a partir de instituições estaduais, municipais e particulares de ensino superior preexistentes, a criação maciça de fundações universitárias nada mais foi que uma nova onda de federalizações, tal como

3. SESu/MEC, *Tendências das IFES na Década de 80*, Brasília, 1985, pp. 5-11.

ocorrera com as grandes autarquias universitárias em meados da década de 40, nos primeiros anos e no final da de 50, prolongando-se na primeira metade dos anos 60. Como as demais, ela representava antes de tudo a procura de *status* e do seguro abrigo financeiro federal. A aspiração à condição de funcionário público federal foi certamente anterior ao estabelecimento dos processos administrativos próprios de fundação nos núcleos de professores e auxiliares que compunham as unidades preexistentes. O *habitus* do professor/funcionário federal foi dado cultural importantíssimo para a formação das novas organizações, cujos membros adquiriam agora uma desejada condição que os identificava com o pessoal das antigas universidades. O comportamento administrativo formou-se a partir daí.

Por outro lado, a condição de dependência completa de recursos do Tesouro para a sua manutenção – a despeito do que preceituava o Decreto-Lei nº 900/69 sobre a presença de recursos não governamentais nas fundações –, ajustou rapidamente as fundações universitárias aos padrões vigentes nas instâncias mantenedoras. Com uma diferença agravante, no entanto: a cultura administrativa do serviço público passou a elas, sem que tivessem sido igualmente incorporados os controles federais. Especialmente no caso de pessoal, nas fundações, mais do que nas autarquias, a alocação de recursos foi a reboque dos fatores de custo. É o que resumem os parágrafos abaixo.

Quando foi implantado, entre 1974 e 1976, o novo Plano de Classificação de Cargos do Governo Federal (Lei nº 5 645/70) para a Administração Direta e Autarquias com substanciais aumentos de salário, procurou-se regular alguma coisa para as fundações universitárias. A Lei nº 6 192/74 dispunha que, com recursos do Tesouro, elas não poderiam pagar mais que as autarquias, e, com recursos próprios, poderiam pagar tabelas aprovadas pelo Ministro de Estado da Educação e Cultura. Até 1983 apenas três entre as quinze fundações universitárias tiveram em algum tempo suas tabelas aprovadas pelo ministro. Até 1981, quando o ministro Ludwig baixou portaria sobre o assunto, apenas uma fundação tinha um plano de classificação e remuneração de cargos (que inclui regras para acesso aos cargos e progressão na carreira); limitavam-se as fundações universitárias à fixação de tabelas salariais e gratificações especiais ao seu pessoal, mas o faziam por conta própria, com uma simples reunião de seu colegiado superior, executando em seguida a despesa e incluindo-a nas previsões orçamentárias para que lhes fossem providos os recursos, sem maiores formalidades. Assim como as autarquias após 1975, a critério próprio elas atribuíam os regimes de quarenta horas e dedicação exclusiva a seus professores. De qualquer forma, concedido o crédito orçamentário, dava-se como coonestada a situação.

Em fins de 1979, quando, ao despertar para a necessidade de medidas que pusessem sob controle a despesa pública, o governo excetuou no

novo projeto de lei salarial (Lei nº 6 708/79), que determinava reajustes semestrais e com recuperação parcial "em cascata" pelo índice de variação de preços, todas as entidades da administração federal mantidas com recursos do Tesouro, que teriam reajustes apenas anuais, as fundações foram deixadas dentro da norma geral graças à modificação de última hora feita na Casa Civil da Presidência (alegadamente por um professor de fundação universitária que fazia a revisão final dos textos), contra a política definida pela SEPLAN/PR. Com aumentos semestrais as fundações universitárias se distanciaram mais ainda das autarquias, inclusive pelo fato de que diversas delas se recusaram a aplicar o reajuste parcial "em cascata", que iria distorcer a estrutura salarial da carreira; outras que observaram o dispositivo legal, providenciaram por seus órgãos internos reajustamentos periódicos das tabelas salariais, recuperando a perda.

Outro dispositivo da lei com relação às estatais era a obrigatoriedade de aprovação das tabelas salariais de estatais e especialmente da remuneração de dirigentes por um órgão do governo, o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS). As fundações universitárias se recusaram a ir ao CNPS ou retardavam os processos.

O *gap* salarial entre fundações e autarquias universitárias aumentou assustadoramente entre 1977 e 1986. As três universidades brasileiras que melhor pagavam a seus professores eram as do Acre, de Sergipe e do Maranhão. Em 1984, mesmo após a reestruturação da carreira do magistério nas autarquias em dezembro de 1980 e de várias conquistas salariais dos docentes autárquicos através de longas e traumatizantes paralisações das universidades, os salários de professores nas fundações estavam cerca de um terço acima dos de autarquias, e a distância ainda era maior no caso de outros funcionários. Independentemente do fato de o número de pesquisas publicadas por universidades autárquicas ser mais de um terço superior ao de fundacionais, a relação orçamento de pessoal/horas-aula nas autarquias era, em 1981, de Cr$ 325 mil e nas fundações de Cr$ 495 mil[4].

A Posição dos Órgãos Responsáveis pela Alocação de Recursos às IFES: DAU (depois SESu) e SG no MEC, e SEPLAN/PR

A leitura das três últimas seções desperta naturalmente a interrogação a respeito da postura dos órgãos formalmente responsáveis pela alocação de recursos às universidades federais.

A responsabilidade pela alocação de recursos às IFES sempre esteve de alguma forma dividida entre órgãos do MEC (Departamento de Assuntos Universitários, DAU, depois Secretaria de Educação Superior, SESu, e Secretaria Geral, esta na qualidade de órgão de planejamento e orçamento do MEC) e órgãos centrais de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento (depois SEPLAN), e principalmente desde meados da década de 70 à Secretaria de Programação e Orçamento, SOF. Exceto em curtos períodos (1971/73, e 1981/84, quando foram secretários-gerais os coronéis Pamplona e Pasquali) em certos aspectos do processo, o DAU (SESu) foi o principal condutor do processo ao nível do MEC, dispondo de unidades especializadas em planejamento e acompanhamento das universidades.

4. P. L. Mattos, *op. cit.*, tabela 25; outras informações desta seção se encontram no item 6.3, passim.

A grande posição do DAU (SESu) foi a de fomentar a expansão financeira das IFES e defendê-las em instâncias superiores de decisão, mas, exceto em breves períodos em que circunstâncias lhe aumentavam o poder de barganha, não detinha o controle do processo, diluindo-se suas políticas entre as pressões de dezenas de IFES individualmente tratadas e uma enorme complexidade de situações. Havia uma forte relação de clientela. O DAU (SESu) esteve basicamente imbuído da difusa intenção governamental de expandir o sistema, dentro da idéia-força da "educação para o desenvolvimento". Poucas vezes teve ou transmitiu às universidades preocupações com o controle, função deixada aos órgãos do sistema de orçamento (SG/MEC e SOF/SEPLAN); sempre esteve ao lado das universidades com a prioridade de obter mais recursos e reforçar o sistema face a outras áreas de clientela do ministério.

Excetuados os programas em que o MEC contou com o assessoramento de "comissões de especialistas" e poucos outros casos, trabalhava-se no exame detalhado das "necessidades a atender" (assim era posta a questão) com a hipótese de respeito ao critério da universidade postulante; ficavam muitas vezes ao segundo ou terceiro escalões decisões cruciais, como a de se omitir, quando não de aprovar, as diversas "estratégias táticas" – inclusive o caso exemplar dos ADMP's acima citado – usadas pelas IFES para majorar seus orçamentos. Nisto não foi muitas vezes diferente o comportamento dos funcionários da SG que revisavam os orçamentos das IFES encaminhados pelo DAU (SESu) e que durante a maior parte do período 1970/89 foram responsáveis pelo controle da despesa com pessoal.

Foi nesses escalões, com maior ou menor conhecimento dos titulares dos órgãos, que se viabilizou o tratamento dado às "situações especiais" das fundações universitárias acima descrito. E, é natural, laços institucionais e pessoais se desenvolveram durante todo este tempo entre os funcionários do DAU (SESu) ou da SG e os das universidades, de onde, em sua maior parte, foram eles recrutados, em muitos casos mantido o ônus financeiro do salário com a universidade cedente. Algumas despesas daqueles órgãos do MEC, como realização de simpósios, serviços técnicos e viagens, eram diretamente custeadas por algumas universidades, especialmente fundações, as quais, ao final dos anos 70, alugavam residências no Lago Sul, em Brasília, para dirigentes de órgãos da SESu.

Crescentemente, ao longo do período, foi passando à SOF/SEPLAN o controle final de limites de gasto. Apesar de ter este órgão criado já em 1980 uma subunidade com uma equipe de técnicos exclusivamente para desenvolver e usar informações de controle sobre as despesas do MEC estava muito longe, no entanto, de vencer a guerra de informações com as universidades, cujas atividades especializadas ou específicas eram às vezes o limite da discussão nas querelas por recursos orçamentários. E não estavam alguns funcionários da SOF/SEPLAN imunes à sedução de fundações universitárias cheias de facilidades para "resolver" situações pessoais (ou de familiares). Eram notórias as visitas de alguns reitores destas à SOF/SEPLAN em época de definições orçamentárias. Avaliando à distância as posições relativas de IFES, MEC e SEPLAN, poder-se-ia argüir que, posta a realidade maior da expansão do sistema, o MEC teria abdicado de uma função decisória que a SEPLAN, por sua vez, não estava em condições de exercer. Propunha-se o MEC a função ministerial de formulação de políticas de ensino superior, mas não usava a alocação de recursos financeiros como instrumento desta política e de controle do sistema. Para as IFES, suas necessidades é que não cabiam nos limites da burocracia!

Dever-se-ia acrescentar, contudo, que na maior parte do período em estudo não teve o MEC uma posição política compatível com a avaliação de desempenho voltada para a alocação de recursos, pois para avaliar conseqüentemente resultados é preciso estar essencialmente em posição de poder.

O Impacto da Inflação

O processo inflacionário gerou difíceis condições de programação e acompanhamento e, por aí, também inviabilizou um processo de alocação de recursos baseado na avaliação de desempenho. Os parágrafos abaixo o explicam.

Segundo os procedimentos regulamentares, a ocasião por excelência da alocação de recursos às IFES, como às demais unidades orçamentárias diretamente atendidas pelo Tesouro, é a do orçamento anual feito ao nível de "proposta orçamentária" pelo MEC (com suas entidades supervisionadas, quase uma centena entre as quais 51 IFES, e órgãos de supervisão e apoio) ao órgão central de programação e orçamento, a SOF/SEPLAN. Este a define, ajusta e consolida, remetendo-a à Presidência da República, que a envia ao Congresso como anteprojeto de lei orçamentária. Os trabalhos da proposta orçamentária ocorrem entre maio e agosto para o ano seguinte, e, no que se refere a OCC – os recursos para pessoal são previamente definidos, conforme explicado no item *Falta um "ponto de observação" para o sistema!* – partem de um "teto" ou limite de gasto definido pela SOF/SEPLAN para o MEC e rateado sucessivamente entre áreas pela Secretaria Geral do Ministério, e entre as IFES pela SESu.

Ora, com vistas a não estimular expectativas inflacionárias e, geralmente, também para gerar no ano seguinte superávits que seriam transferidos às autoridades financeiras para aliviar o serviço da dívida interna, a SOF/SEPLAN comprimia a estimativa inicial da receita (feita entre março e abril) que iria definir os limites de despesa e, portanto, comandar todo o processo de proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Comparados com a marcha da despesa do exercício em curso, os "tetos" recebidos pelo MEC e, em seguida, pelas IFES se mostravam extremamente defasados, sendo suficientes apenas para a metade ou dois terços do ano, caso a inflação se mantivesse nos níveis correntes. A aflitiva experiência de cada exercício confirmava, ano após ano, tal insuficiência, e, conseqüentemente, gerava um total descrédito na atividade de programação da proposta orçamentária, um desestímulo fatal às freqüentes iniciativas da Secretaria Geral ou da SESu para aperfeiçoarem o processo de planejamento e dar mais espaço a atividades de avaliação com vistas à alocação de recursos.

Orçamentos irrealistas tinham ainda outra contrapartida nefasta. A partir da metade do exercício, no mínimo, começavam as pressões de cada IFES (isoladamente), em conjunto, via Conselho de Reitores, e, simultaneamente, usando os mais diversos canais técnicos e políticos, para a obtenção de suplementações. Ora, as suplementações, decididas sob pressão, e por sua própria natureza de alocações parciais, não reuniam, também elas, condições mínimas para um trabalho sério e sistemático de avaliação de desempenho. E quanto mais se ampliava a escala das defasagens e déficits, duas coisas ocorriam: primeiro, mais se deslocava do orçamento anual para as suplementações o interesse dos reitores (já que nestas é que se tinham os números reais de despesa e receita necessária); segundo, mais se tumultuava o processo tornando menores as oportunidades de que as eventuais avaliações de desempenho das IFES pela SESu ou SG coincidissem com a alocação de recursos.

Os Modelos de Rateio de Recursos de OCC entre as IFES

O que se mostrou no item sobre o perfil da alocação de recursos às IFES deixa clara, de entrada, a importância relativa que há que dar ao enorme esforço de técnicos e professores ligados ao DAU (SESu) ao longo de vinte anos para aperfeiçoar modelos de algoritmos que, expressando variáveis quantitativas associadas ao patrimônio e atividades das universidades, servissem para alocar recursos ordinários do MEC para elas. Os recursos sobre os quais estes modelos podiam, de fato, ser aplicados re-

presentavam uma fração em torno de 5% daquilo que afinal era transferido pelo governo às instituições, como já se explicou. Os esforços, no entanto, são meritórios e o nível técnico alcançado permanece para quaisquer eventuais aplicações, caso mude o *status* jurídico – administrativo das IFES no contexto do sistema federal. Os parágrafos abaixo resumem os passos mais importantes[5].

Em meados dos anos 70 foi desenvolvida e aplicada no DAU uma matriz de distribuição de recursos de OCC onde dez variáveis (entre as quais cargas horárias de atividades docentes, discentes e administrativas, e área construída) representavam as necessidades das IFES para a manutenção básica e do ensino de graduação. Tentou-se em seguida introduzir a variável crescimento da universidade para fazer a ela corresponder um acréscimo de recursos, considerando que há repercussões, em cadeia, do aumento do número de alunos, cursos etc. sobre uma série de fatores de custo não facilmente identificáveis.

Um novo avanço foi dado entre 1980 e 1981, quando se passou a ter uma segunda matriz com variáveis que supostamente representariam qualidade (conceito obtido na avaliação de cursos de pós-graduação pela CAPES, atendimento da demanda de vagas, qualificação do corpo docente, relação entre carga horária contratada e carga horária de ensino etc.). O modelo supunha, portanto, que se deveria alocar mais recursos a quem mais merecia e não apenas a quem mais "precisava". Esta segunda matriz tinha peso de 30% e a outra, relativa ao tamanho, 70%; mas estas ponderações iam sendo invertidas ano a ano para estimular a qualificação.

Em 1983 foram feitos novos estudos para aperfeiçoar o modelo, e novamente em 1987, como decorrência do II Encontro Nacional de Pró-Reitores de Planejamento (Niterói, março). Após o encontro, uma comissão estudou um aperfeiçoamento do modelo, introduzindo, além da chamada "matriz institucional" (vetor necessidades/tamanho) e da matriz financeira (vetor histórico), uma matriz chamada "de equilíbrio" (vetor qualidade), sofisticando relações que representavam o esforço de aperfeiçoamento acadêmico e administrativo. Esperada com grande interesse pelos reitores, a aplicação do modelo foi literalmente bloqueada por portaria do ministro (12/6/89) que nomeava comissão de vinte membros, da mais ampla representatividade, para estudar o mesmo assunto ao nível do MEC. A comissão não saiu do papel, e permaneceu sem aplicação de modelo algum, repetindo-se em 1987, 1988, e, com pequenos ajustes, também em 1989, a mesma distribuição de 1986.

Em que pesem os méritos no aperfeiçoamento de modelos, a alocação de recursos segundo um modelo único não é uma política viável no universo atual das IFES por causa da enorme diversidade de situações:

5. Excelente resumo da evolução dos diferentes modelos, bem como do contexto em que foram aplicados em Antônio Aroldo L. Soares "Modelos de Alocação de Recursos", palestra no II Encontro de Pró-Reitores de Administração e Planejamento, Rio, UFF, 17-19/3/1987.

instituições com e sem hospital universitário, com e sem áreas rurais de experimentação, IFES com um ou com vários *campi*, universidades ao lado de escolas isoladas, centros tecnológicos com até mais de 50% de alunos de segundo grau e até de uma empresa pública. É claro que uma homogeneização deste conjunto não é possível nem desejável.

Não foi possível maximizar a aplicação dos modelos em termos de continuidade e de credibilidade. Havia mudanças freqüentes na administração da SESu e dificuldade de se obterem informações fidedignas e honestas da parte das IFES, que conheciam a repercussão delas no modelo. A respeito da relação entre descontinuidade (problema de efeitos muito mais abrangentes) e alocação criteriosa de recursos, note-se a diferença entre os avanços obtidos pela CAPES em relação àqueles pela SESu. Entre 1974 e 1989 aquela teve apenas três diretores-gerais, enquanto a SESu teve nove secretários.

É de se reconhecer que têm sido bem limitados os resultados da aplicação de algoritmos de rateio de recursos entre as IFES, considerando-se os períodos descontínuos de seu uso, a parcela relativamente pequena de recursos rateados e o peso relativamente grande que sempre tiveram no modelo as variáveis históricas que reproduziam distorções de anos anteriores, além de incorporarem recursos obtidos por outros meios.

Outras Experiências de Avaliação de Desempenho

O DAU (SESu) acumulou outras experiências no processo de alocação de recursos, quando se intensificaram entre seus quadros e as IFES, durante a década de 70, as visitas e a cooperação técnica. Surgia como resultado um conhecimento mais específico das peculiaridades, circunstâncias, inclusive políticas, e problemas de cada instituição, enfim, uma visão mais unificada e real do desempenho de cada uma. Parece ser este, exatamente, o treinamento correto para se estar em condições de usar modelos que envolvam medidas de desempenho ou informações analíticas sobre resultados da atividade universitária com vistas à alocação de recursos.

Este foi produto do trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação (CODEAC), entre 1974 e 1978, enquanto fazia a montagem pioneira de um sistema de informações a ser operado pelo CIMEC e subsidiava a análise de projetos prioritários. Este foi um produto dos Núcleos de Assistência Técnica (NAT's), entre 1975 e 1979, enquanto, sob o apoio e articulação do DAU/MEC, as universidades contribuíam umas com as outras em áreas técnico-administrativas de sua especialidade, elevando o nível de homogeneização do sistema. Este foi, enfim, um produto da presença amiudada de professores das IFES nas Comissões de Especialistas, organizadas em quatro Grupos Setoriais, que analisavam e discutiam projetos de expansão de cursos, pesquisas e nor-

mas para o sistema, subsidiando diretamente decisões do ministério. O sistema se iniciou em 1972, funcionou regularmente entre 1976 e 1979, quando foi extinto; reapareceu entre 1985 e 1987, mas aí já em descrédito pela nomeação de seus membros a partir de critérios puramente políticos.

A Alocação de Recursos pela CAPES, CNPq e FINEP

O perfil da alocação de recursos às IFES apresentado anteriormente destaca as transferências de agências de fomento à pesquisa e pós-graduação, nomeadamente CAPES, CNPq e FINEP, as quais já desenvolveram alguma experiência sobre o tema por mais de duas décadas. Surpreende inclusive o fato de que sejam tão distantes os resultados destas experiências em relação aos que podem os órgãos do MEC apresentar.

A CAPES mantém dois tipos de programas diferentes: os de fomento à pós-graduação através de bolsas e os de apoio à infra-estrutura técnica e administrativa dos cursos de pós-graduação. No primeiro, a alocação de recursos é associada à avaliação de desempenho, seja, no caso do Programa Institucional de Capacitação de Pessoal Docente (PICD), voltada para o curso e, parcialmente, também para a instituição, seja, no caso de instituições não-federais, referente apenas ao curso. O PICD admite uma avaliação da universidade apenas no seu esforço para a qualificação do corpo docente, o que é fácil e preciso para identificar.

Para a avaliação de cursos de pós-graduação, a CAPES aperfeiçoou uma matriz de indicadores, hoje geralmente aceitos como suficientemente representativos dos resultados (de natureza essencialmente qualitativa e por isso só indiretamente identificáveis). São tomados como indicadores de qualidade a quantidade de publicações, especialmente aquelas com julgamento editorial, a qualificação do corpo docente, o número de pesquisas, de dissertações e de teses concluídas, de volumes disponíveis na biblioteca e a existência de instrumental de pesquisa e outras facilidades para o trabalho. É importante o fato de que os dados são completados com visitas de consultores ao curso. A classificação ou conceito em cinco graus (A,B,C,D,E) expressa o resultado da avaliação e determina em boa parte (mas não exclusivamente) a decisão sobre o número de bolsas postas à disposição do curso, tanto no caso de instituições federais (PICD) quanto no de outras.

Note-se que todos os cursos de pós-graduação são avaliados pelo sistema da CAPES. Embora seja a CAPES o órgão governamental responsável pela política de pós-graduação no país, o fornecimento dos dados, sem problemas, tem sido percebido como de interesse de cada instituição, o que constitui o ponto significativo quando se cogita a utilidade da experiência da CAPES para uma política de avaliação de desempenho das instituições de ensino superior (federais ou não) em outros programas.

Também neste sentido de preencher o espaço de interesse da demanda com uma avaliação-padrão, é de mencionar-se a aceitação que vem tendo o trabalho de revistas de variedades (*Veja, Playboy*), que o fazem por conta própria e com muito menor disponibilidade de dados que teria um órgão de governo.

O conceito atribuído pela CAPES ao curso também constitui um dos três elementos componentes da matriz, com base na qual são por esta feitas, duas vezes por ano, as transferências para apoio à infra-estrutura dos cursos de pós-graduação. As duas outras variáveis são o tamanho do curso e seu custo de operação em relação a outras áreas.

O CNPq manteve até agora praticamente imutável sua estratégia de apoio direto ao pesquisador individual, sem qualquer compromisso com a instituição, cujo desempenho não é considerado no processo decisório das bolsas e auxílios que concede. O projeto do pesquisador é mais importante, e o processo mais se concentra nele do que utiliza as parcas informações de acompanhamento.

A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) tem atendido prioritariamente à microunidade (departamento, núcleo, grupo de pesquisa etc.) executora do projeto que avalia e ao qual aloca recursos, mantendo uma linha equidistante da instituição universidade e do indivíduo pesquisador. Sua experiência de avaliação de resultados, mais recente que a das outras agências, contudo, não foi sistematizada, discutida e aproveitada. A década de 70 conheceu uma polêmica interna aos órgãos de governo, envolvidos com universidades e parte da comunidade científica, sobre a estratégia de desenvolvimento mais eficaz: se o reforço à instituição (universidade), estrutura permanente à qual de alguma maneira os projetos deveriam estar vinculados, ou ao próprio pesquisador, indivíduo no qual finalmente reside a competência e cujo dinamismo freqüentemente se perde nos conflitos com a burocracia pública.

De um lado, a CAPES, tentando uma fórmula mais próxima à primeira opção, esposada pelos órgãos centrais do MEC, criou o PICD, e, já em 1981, face à crise de recursos ordinários de OCC para as universidades, criou o programa de "apoio à infra-estrutura". De outro, boa parte da comunidade científica formou a convicção de que a ciência e a pós-graduação no Brasil não teriam atingido seu estágio atual se tivessem permanecido atrelados às limitações das regras gerais do sistema federal.

A discussão está fora do escopo deste trabalho, sem dúvida, mas converge com um de seus postulados: o de que não se pode continuar esperando as chamadas "funções sensíveis" da qualidade na universidade, a avaliação sistemática de desempenho, a flexibilidade de operação, a responsabilidade e iniciativa no provimento de seus recursos, a autonomia universitária, enquanto se mantiver a universidade no sistema jurídico-administrativo dos órgãos unifuncionais da administração pública federal.

CONCLUSÃO

Resumem-se a seguir simples indicações sugeridas pela análise da experiência de alocação de recursos do MEC em relação às IFES, com a finalidade de subsidiar um desenvolvimento prático do tema.

A tal ponto o apelo político e institucional à expansão do sistema de ensino superior determinou as condições da administração, que, a uma revisão superficial, a década de 1970 surge como se não fosse ainda o momento de avaliar resultados do sistema universitário, mas de investir nele e implantá-lo. Na década de 1980, aparecendo as preocupações com a avaliação do sistema, não se conseguiu levá-las até à prática. A razão está nas condições políticas e institucionais que não viabilizam uma alocação de recursos pautada pela avaliação de desempenho da universidade. Modificá-las e chegar a financiá-las com base em resultados, seria tarefa para a próxima década.

Neste sentido, a ilimitada dependência financeira em relação ao Tesouro tende a ser um complicador do problema. Na certeza de receber dotações como decorrência da "obrigação governamental de mantê-la", uma universidade não compete com as demais na qualidade, mas nas manobras políticas e burocráticas que podem levá-la a uma fatia maior do bolo; é inevitável um interesse em gastar mais, ou mais rápido para credenciar-se a mais dotações. É preciso, portanto, alguma forma de distinguir entre um nível de manutenção básica, "garantido" pelo governo com base em uma composição de critérios relativos à memória orçamentária regressivamente corrigida (ver, para uma etapa inicial, a sugestão da letra *e*, abaixo), à variação da receita total do exercício e à clientela atendida, e uma segunda e crescente parcela estritamente relacionada com a avaliação de desempenho em relação a algumas grandes metas de aperfeiçoamento acadêmico e administrativo, inclusive a obtenção de receita de fontes cuja decisão se baseie no produto universitário. Note-se que o critério de comparação de cada desempenho com seu anterior é mais importante do que o de comparação com o de outra instituição.

Seria preciso ter-se condições jurídico-administrativas que viabilizassem a completa realocação de recursos de uma área para outra (ver letra *f*, abaixo). Isto abriria espaço para um conceito novo e oportuno de "produtividade administrativa": a capacidade de liberar crescentes recursos de atividades-meio para atividades-fim. O que vai exigir criatividade e competência.

Onde não se tem condições de fazer real programação não se terá bases para fazer avaliação de desempenho. A inflação, sob este aspecto, e outros artificialismos da montagem do orçamento são fatais.

A carga de distorções hoje acumulada na memória orçamentária vicia, de entrada, os modelos de rateio com base naquela memória. Talvez fosse possível "zerar" o processo de alocação de recursos e a memória orçamentária, recomeçando por um plano plurianual de metas acadêmicas e administrativas semestrais e anuais. O plano de cada IFES seria analisado, julgado e dotado orçamentariamente, em separado, dentro de uma política de prioridades para o ensino superior. Para a preparação do plano seriam definidos modelos simples, limites flexíveis de expansão orçamentária, e exame *in loco* das condições de execução. A avaliação se faria em cima das metas, e, a depender dela, a alocação subseqüente.

É a questão da despesa com pessoal, a possibilidade de tê-la flexível e de abrir caminhos para medidas que introduzam uma nova cultura organizacional que deve abrir a discussão sobre uma mudança do *status* jurídico-administrativo das IFES.

Tudo isto vem ao encontro de um debate maior e extremamente oportuno: os dispositivos sobre autonomia administrativa no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação ora em discussão no Congresso[6]. Há aspectos preocupantes nos termos em que as pretendidas mudanças estão ali postas. As três questões básicas sobre o assunto e que lá não estão bem definidas, são:

Qual a personalidade jurídica da instituição (pública) de ensino superior? Ela está dentro ou fora do âmbito do serviço público, ou seja, qual sua posição em relação aos grandes sistemas legais que regem a administração pública autárquica ou fundacional (em decorrência de leis complementares específicas) e através dos quais o governo exerce políticas básicas ligadas ao equilíbrio das finanças públicas?

Como entender as famosas "dotações globais" (que, nos termos do anteprojeto, "permitam a sua livre aplicação e remanejamento entre diferentes rubricas de elementos ou categorias da despesa"), face aos imperativos maiores de que o orçamento examinado pelo Congresso mostre com transparência a destinação do dinheiro público, de modo a que se identifiquem responsabilidades pelo seu uso? Como conceber a "dotação global", face à necessidade de ter o governo uma política para a educação superior, de modo que não lhe fosse indiferente que programas de pós-graduação, por exemplo, fossem cancelados em função de programas de assistência? E se a universidade, remanejando dotações, não eliminar, verdadeiramente, os correspondentes fatos geradores de encargos, ou, por qualquer outra razão, "estourar seu orçamento" e chegar a não poder saldar compromissos? Como será ela responsabilizada eficazmente, gozando de sua condição de instituição governamental?

Com sua autonomia (para criar novos cursos, definir políticas novas, "admitir" professores visitantes, "estabelecer seus quadros de pessoal" etc.) pode a universidade gerar encargos para o Tesouro além dos já defi-

6. Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 1.258/88, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, substitutivo apresentado pelo deputado Jorge Hage (PSDB).

nidos em orçamento? E se não, que controles serão assegurados? Ou, aceitos estes, como fica a autonomia?

Enfim, pensando nestas questões básicas ou ligadas ao texto, surgem outras derivadas: até que ponto não estaríamos nós querendo conciliar o irreconciliável, ou seja, a condição de instituição estatal, garantida em qualquer hipótese pelo Estado, e uma situação excepcional dentro da burocracia do Estado que tem suas leis próprias, sua unidade e seu ritmo de evolução? O que legitimaria, ao nível de certos controles do bom uso dos recursos públicos, a situação de fato privilegiada da universidade? Por que não seria possível pensar-se em garantir o caráter "público" da universidade e a proteção financeira do Estado sem exigir que seja ela estatal, ente público nos termos do Direito, e, conseqüentemente, sujeito ao sistema como um todo?

4

O Impacto da Avaliação na Universidade

*José Goldemberg**

A avaliação das atividades universitárias vem sendo defendida no Brasil como um instrumento necessário para promover a melhoria do ensino e o desenvolvimento da produção científica nas universidades. Vem sendo também apresentada como exigência de uma sociedade democrática, na qual as instituições públicas precisam prestar contas à sociedade do uso que fazem dos recursos que recebem e do seu desempenho no cumprimento das funções para as quais foram criadas.

A polêmica que se estabelceu em torno da avaliação foi considerável e em todos os lugares nos quais se tentou introduzi-la gerou fortes resistências. Entretanto, ela foi se implantando através de experiências diversas e já podemos começar a analisar o resultado que produziu.

No conjunto dessas experiências, a da Universidade de São Paulo foi uma das mais amplas e das mais polêmicas. Convém por isso examinar o que foi feito e os resultados alcançados.

Avaliação de docentes é feita rotineiramente na Universidade de São Paulo através de vários mecanismos.

De modo geral, a primeira contratação de um docente em um dado departamento na categoria inicial da carreira (MS1) é feita através de algum tipo de concurso que pode envolver até a ministração de uma aula aos demais membros do departamento, além do *curriculum* e entrevistas.

* Ex-Reitor da Universidade de São Paulo e atual Secretário da Ciência e Tecnologia.

A partir desta posição, a renovação de contratos pelos departamentos durante os seis primeiros anos de atividade não é automática e depende da obtenção de mestrado e até de doutorado.

Durante estes seis anos a CERT (Comissão Especial de Regimes de Trabalho) analisa o pedido dos departamentos para enquadramento nos diferentes regimes de trabalho com os critérios gerais estabelecidos para toda a Universidade.

Após se tornarem estáveis, os docentes são avaliados nos concursos para efetivação ou na promoção a livre-docente (professor associado), em que não há competição, e nos concursos para professor titular, em que pode haver mais de um candidato por vaga, dando origem a uma competição que pode ser acirrada.

Esses mecanismos estão em operação há muitos anos e são os responsáveis pelo nível elevado da maioria dos 196 departamentos da USP.

Efetivamente a USP sempre gozou de um grande prestígio no panorama geral das universidades brasileiras e sempre se distinguiu pela sua elevada produção científica.

Quando assumi a reitoria, tinha entretanto a impressão de que a universidade estava estagnada e enfrentava uma séria crise de desenvolvimento. Tinha a impressão de que havia departamentos com muitos professores acomodados em suas posições permanentes, o que acarretava um fraco desempenho. Além disso, estes departamentos possuíam critérios extremamente lenientes para aprovação em concursos e ou promoção, o que os tornava prisioneiros de um círculo vicioso difícil de quebrar, e que os impedia de melhorar. Mesmo os departamentos mais conceituados pareciam encontrar poucos estímulos para desenvolver seus trabalhos.

Estas observações decorriam da minha experiência na universidade e eram partilhadas por muitos colegas. Mas não havia dados capazes de confirmar ou negar essa avaliação. Por essa razão, logo que me tornei reitor, tratei de melhorar o nível de informação disponível, a fim de tornar menos subjetivos meus julgamentos.

Tentei inicialmente promover a avaliação institucional dos departamentos através de dois métodos: o uso de avaliadores externos e a auto-avaliação. Ambos encontraram sérias dificuldades. O consultor contratado para iniciar este trabalho – um profissional de boa reputação do CNPq – foi recebido com hostilidade, mesmo nos departamentos que se ofereceram como voluntários para seu trabalho, e alguns outros decidiram que a auto-avaliação era o único método aceitável. Este trabalho foi feito sob a égide da Câmara de Pesquisa do antigo Conselho Universitário e deu poucas informações úteis; em um ano de trabalho, apenas seis departamentos foram analisados.

Julguei, então, que o melhor caminho seria o de reunir informações quantitativas confiáveis sobre a atividade dos departamentos e unidades, colhendo dados sobre a produção dos seus docentes, classificadas de acordo com as categorias listadas no Quadro 4.1 e divididas em trabalhos nacionais e internacionais. Não se tratava, nesse caso, de avaliar cada docente individualmente. O que se precisava, na reitoria, era de infomações e indicadores do desempenho institucional – tanto da USP, como um todo, como das suas unidades e departamentos. Mas isso requeria, obviamente, dados relativos à produção de cada professor e pesquisador.

Quadro 4.1 Categorias de Trabalhos dos Docentes da USP (Nacionais e Internacionais)

- Artigos de periódicos
- Artigos de jornais
- Livros (e capítulos de livros)
- Patentes
- Produção artística e/ou materiais audiovisuais
- Relatórios técnicos
- Resenhas (em periódico ou jornal)
- Traduções (artigos de periódico, capítulo de livro, livro)
- Trabalhos apresentados em congressos e publicados nos anais
- Trabalhos apresentados em congressos

Pode-se argumentar que a coleta de informações das atividades documentadas nas categorias do Quadro 4.1 não faz justiça plena a certas atividades realizadas pelos docentes. Seria, portanto, uma simplificação quantitativa de atividades que, por sua natureza, são qualitativas e, portanto, não passíveis de quantificação. Pode haver docentes com muitos trabalhos realizados nas categorias do Quadro 4.1, sem que eles tenham grande valor. Embora isso seja verdade, quando se consideram os docentes individualmente, numa avaliação institucional, onde são as médias que contam, dados desse tipo são bastante confiáveis. Há ainda áreas em que se publica muito, como medicina e agricultura, e outras, como matemática e humanidades, em que é mais difícil publicar, mesmo porque os trabalhos têm um longo período de maturação.

Por isso tudo, julgamos que valeria a pena fazer um esforço determinado de obter as informações pertinentes como um subsídio importante para uma avaliação global da universidade. Julgamos mais, que se os dados deste tipo fossem coletados durante vários anos, dariam uma idéia da *evolução* das atividades da universidade e sinalizariam aos cinco mil docentes da USP que a universidade valorizava seu trabalho e que sua inclusão no anuário de publicações – como nas universidades americanas – era uma forma de reconhecimento.

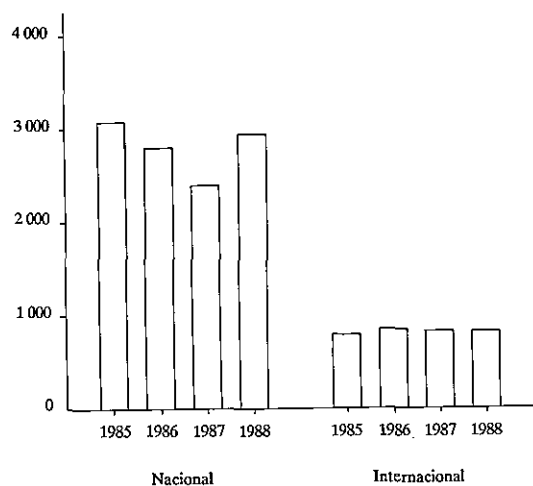
Era evidente, desde o início, que uma análise do desempenho da universidade só poderia ser feita após vários anos de coleta de dados. O processo foi atropelado pela publicação de uma "lista de improdutivos"

definidos como "docentes sem publicações" dos anos de 1985 e 1986 por um matutino de São Paulo no início de 1988. Isto ocorreu quando o processo de coleta de informações estava ainda muito incipiente. A publicação precipitada de dados de um período curto de tempo de uma lista individualizada deu origem a inúmeras reclamações e a uma indignação justificada, que, acredito eu, foi superada quando o processo de coleta de dados foi aperfeiçoado.

A verdade, entretanto, é que apesar desses tropeços estabeleceu-se, como eu previa, uma nova mentalidade que implicava valorizar a produção científica e desenvolver um esforço coletivo, em cada departamento, para melhorar seu desempenho. Isso se refletiu inclusive numa nova atitude quanto à avaliação individual, pois o novo estatuto da USP determinou que todos os docentes, mesmo os efetivos e inclusive os titulares, fossem avaliados sistematicamente a cada cinco anos.

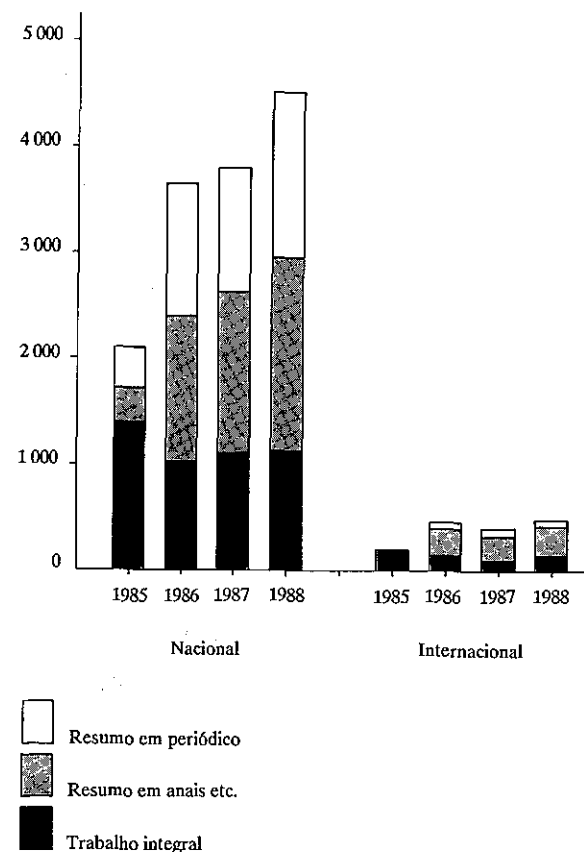
Hoje dispomos de informações referentes ao quadriênio 1985/1988, e é possível fazermos uma análise preliminar dos dados e tirar algumas conclusões.

A Figura 4.1 mostra a evolução dos artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Estes últimos têm sempre *referees*, o que não ocorre usualmente com publicações em revistas nacionais. No que se refere a revistas publicadas pela USP, nestes últimos anos, quase todas elas passaram a ter *referees*.

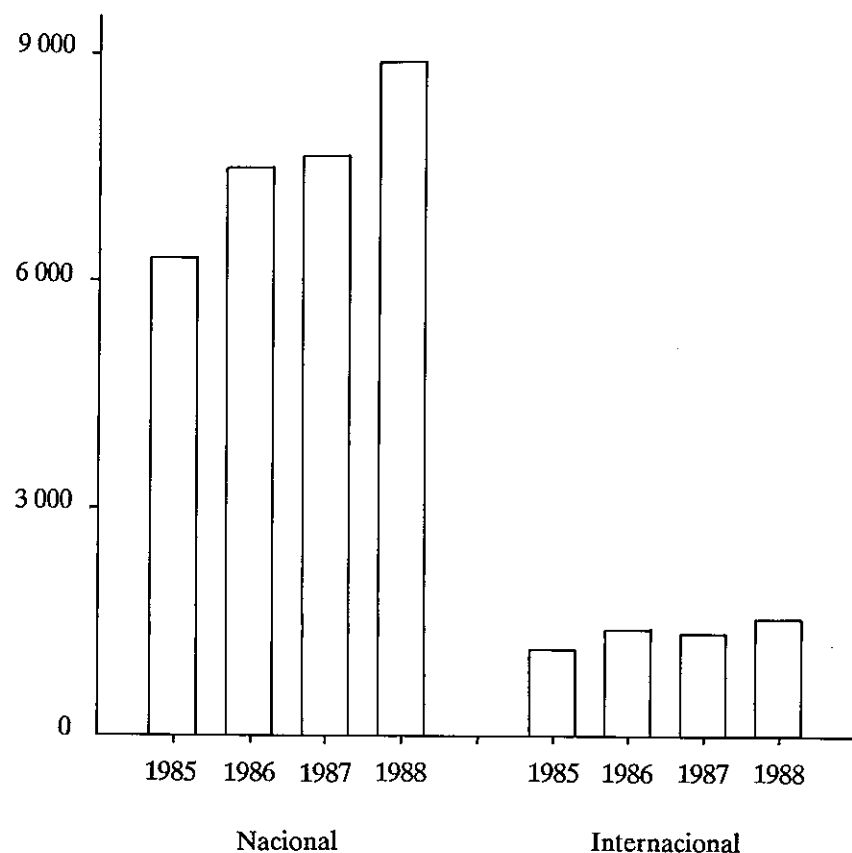
Figura 4.1 Produção Técnico-Científica do Corpo Docente. Artigos de Periódicos

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

O número de publicações internacionais se revelava estável, mas havia um nítido declínio nas publicações nacionais até 1987, o que confirmava minha impressão anterior de que a universidade se encontrava estagnada ou em declínio quando eu assumira a reitoria. Esperava, entretanto, que os novos recursos que haviam sido obtidos, que a valorização da produção científica pela reitoria e o próprio processo de avaliação fossem capazes de inverter rapidamente essa tendência.

Sucede que a publicação de trabalhos é um processo lento, que, em geral, leva de um a dois anos. A Figura 4.2 mostra a evolução dos resumos apresentados em congressos, indicando um claro aumento neste tipo de atividade.

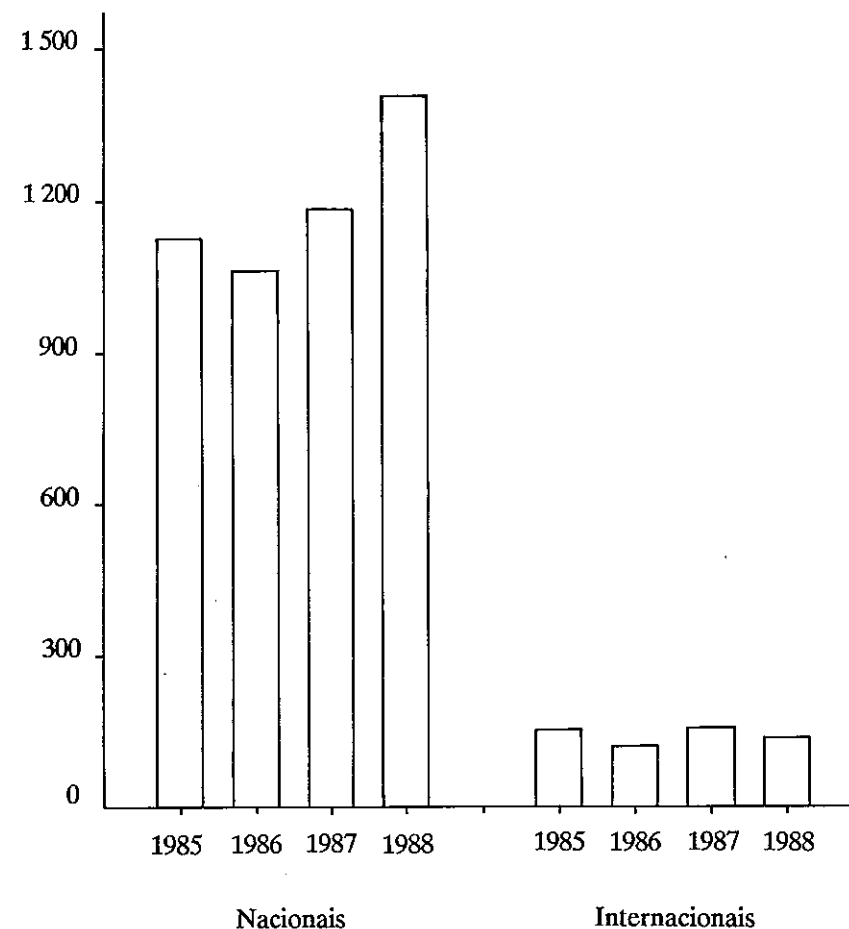
Figura 4.2 Produção Técnico-Científica do Corpo Docente. Trabalhos Apresentados em Eventos e Publicados

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

Na Figura 4.3 foram agregados artigos de periódicos, livros e trabalhos apresentados em eventos (publicados integralmente), mostrando novamente a evolução positiva.

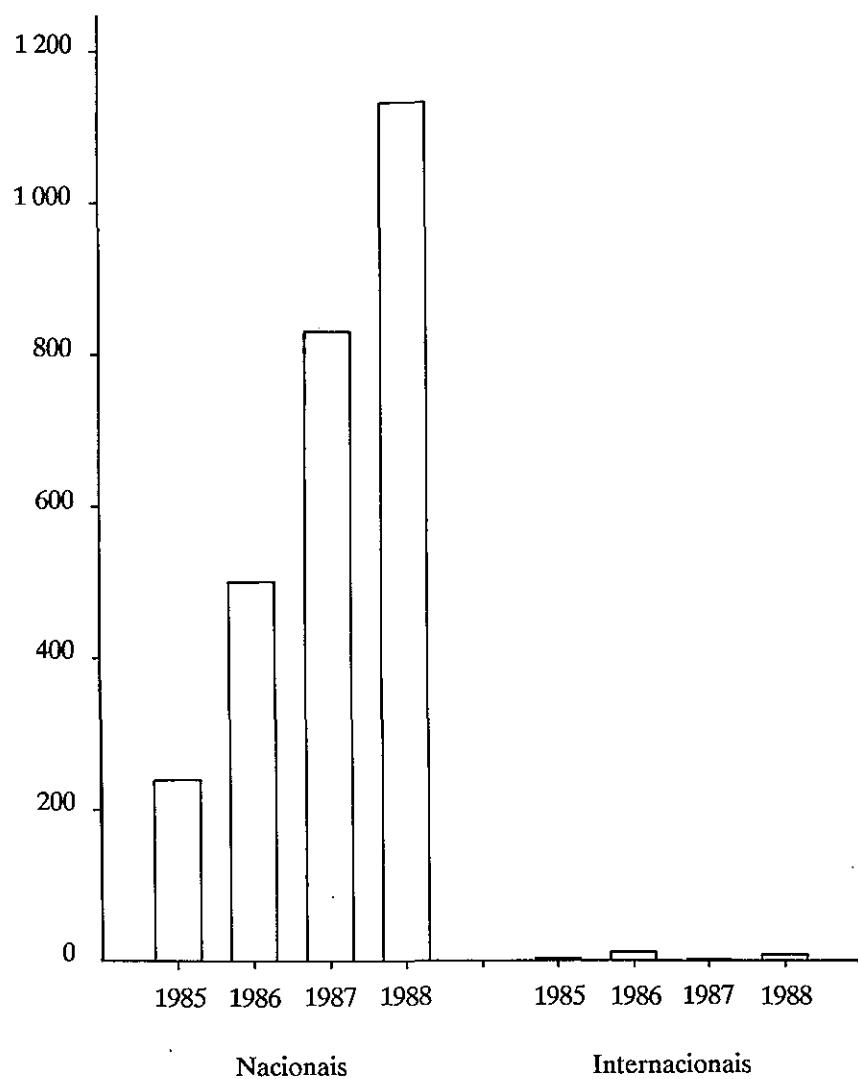
Figura 4.3 Produção Técnico-Científica do Corpo Docente.
Artigos de Periódicos, Livros e Trab. Eventos (Publicados)

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

Não foram incluídos nesta figura os trabalhos apenas apresentados em congressos, sem a documentação correspondente.

Na Figura 4.4 temos a evolução dos livros e capítulos de livros publicados, de novo com resultados positivos.

Figura 4.4 Livros (Livros e capítulos de livros)

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

Finalmente, na Figura 4.5, temos a surpreendente evolução das publicações em artigos de jornais, que aumentaram de duzentos, em 1985, para quase mil e duzentos em 1988. O que mostra a maior presença dos professores da USP na imprensa e seu envolvimento nos grandes problemas nacionais, o que significa uma quebra do tradicional isolamento da USP.

Figura 4.5 Artigos de Jornais

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

A Figura 4.6 mostra a produção total da universidade em todas as categorias do Quadro 4.1, e a Figura 4.7 a produção por docentes de todas as unidades da USP.

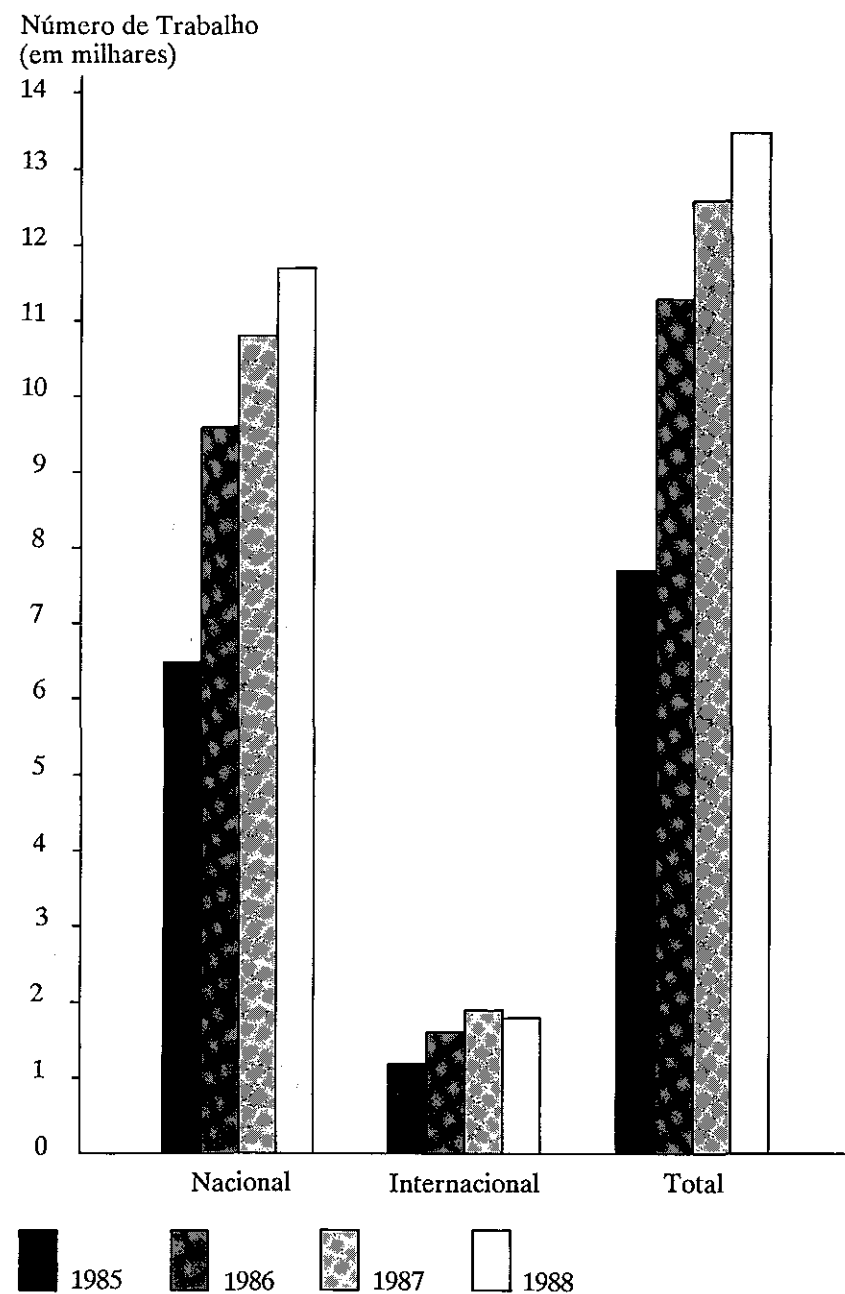
Figura 4.6 Evolução da Produção Técnico-Científica, 1985-1988

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

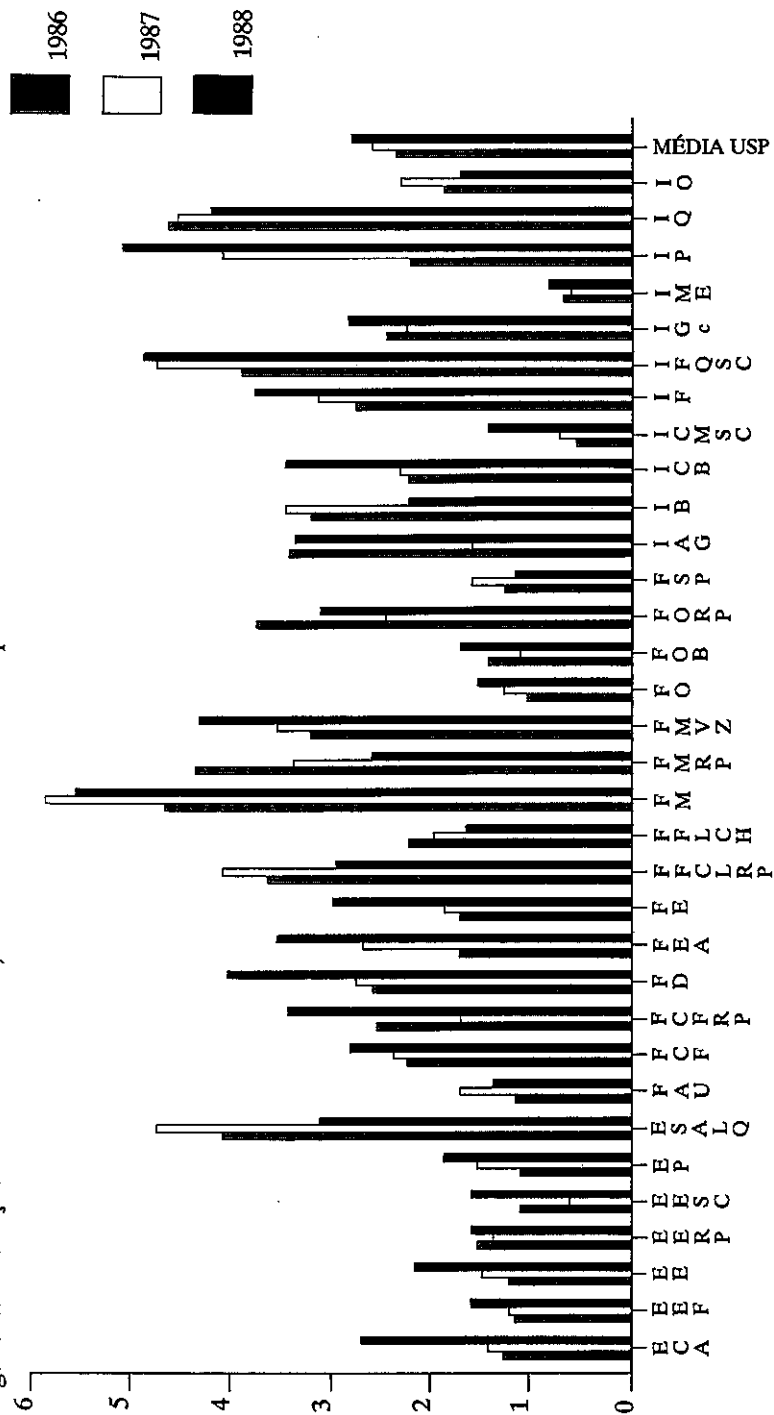
Figura 4.7 Produção Técnico-Científica, Unidades de Ensino e Pesquisa

Fonte: Banco de Dados Bibliográficos USP (25/09/89).

Tabela 4.1 Percentual de Docentes com Trabalhos Publicados nas Categorias do Quadro 4.1, 1985-1989

Unidades de Ensino e Pesquisa	Docentes em RDIDP	Docentes em RDIDP e RTC	Todos os Docentes RDIDP + RTC + RT
ECA	79,1	75,3	69,1
EEF	94,4	85,3	81,1
EE	100,0	100,0	100,0
EERP	98,4	96,8	96,8
EESC	84,1	80,5	78,5
EP	92,6	91,6	76,3
ESALQ	98,6	98,6	98,6
FAU	90,7	87,9	80,9
FCF	100,0	98,9	95,9
FCRP	93,3	93,4	91,9
FD	88,2	86,4	76,0
FEA	94,3	82,0	75,9
FE	97,4	95,7	93,8
FFCLRP	97,9	97,9	96,9
FFLCH	90,1	89,4	88,2
FM	96,4	98,0	97,8
FMRP	98,2	97,1	97,1
FMVZ	91,6	91,8	91,9
FO	96,0	88,2	86,2
FOB	93,7	92,9	92,9
FORP	83,3	78,8	76,2
FSP	88,2	86,0	83,1
IAG	100,0	100,0	100,0
IB	97,7	97,7	97,8
ICB	95,8	95,2	94,7
ICMSC	78,7	78,7	79,2
IF	97,9	97,3	96,1
IFQSC	96,1	96,1	96,1
IGC	91,4	92,1	92,1
IME	70,4	70,2	68,7
IP	96,6	96,2	90,8
IQ	96,0	94,3	93,4
IO	97,3	97,3	97,3
Total USP	92,5	90,9	87,6

Com o concurso do banco de dados do SIBI (Sistema Integrado de Bibliotecas) pode-se perguntar qual o percentual dos docentes que publicaram algum tipo de trabalho (entre os listados na Quadro 4.1) no período de 1985 a 1989.

A Tabela 4.1 mostra estes percentuais para as unidades de ensino e pesquisa para os docentes em RDIDP (regime de dedicação exclusiva) e para o conjunto dos docentes em RDIDP e RTC (regime de 24 horas semanais).

O que se observa nesta tabela é que cerca de 92,5% dos docentes da RDIDP têm publicações neste período e que este índice é superior a 90% na maioria das unidades da USP. Mesmo a inclusão dos docentes da RTC não muda muito estes números.

Acredito que este é um excelente desempenho, que, por um lado, deve constituir motivo de orgulho de muitas unidades e, por outro, indica as áreas onde há problemas que devem ser analisados e discutidos para nortear as ações necessárias para corrigi-los.

A Tabela 4.2 dá os dados retirados do banco de dados do SIBI com os quais foram construídas as Figuras 4.1 a 4.7.

Precisamos agora perguntar o que significa e qual o resultado dessa experiência.

Estou convencido de que dados como esses, que constituem a preliminar necessária de um processo mais amplo, complexo e completo de avaliação institucional, são absolutamente essenciais de diversos pontos de vista.

Em primeiro lugar, é impossível administrar uma universidade do porte da USP com um mínimo de eficiência e dirigi-la com um mínimo de justiça, alocando recursos de forma responsável, se não se contar com informações objetivas como essas. Sem elas, a ação do reitor se torna necessariamente personalista porque impressionista e subjetiva.

Em segundo lugar, dados desse tipo permitem, não apenas ao reitor, mas aos diretores, aos chefes de departamento e aos docentes em geral, uma visão abrangente da universidade, que vai além das particularidades da sua unidade. Eles são, por isso, essenciais à unificação da instituição e à superação do corporativismo das unidades, que pensam apenas em termos de suas necessidades e não da universidade em seu conjunto.

Finalmente, indicadores gerais de desempenho constituem um elemento essencial para promover a transparência que se exige de uma gestão democrática. Dá, a cada um, a oportunidade de saber o que está acontecendo no conjunto da universidade.

Para que essas duas últimas vantagens ocorram, é preciso que todas essas informações sejam tornadas públicas. Para que o sejam, na minha experiência, não basta publicá-las. Para divulgá-las é necessário usá-las. Na USP, na medida em que comecei a utilizar as informações para justificar propostas, críticas e decisões, todos passaram a usá-las também para

Tabela 4.2 Evolução da Produção Científica do Corpo Docente, 1985-1988

Tipo de Publicação	1985			1986			1987			1988		
	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total
Artigos de Periódicos	3 056	792	3 848	2 759	836	3 595	2 580	828	3 408	2 987	824	3 811
Artigos de Jornais	242	3	245	511	6	517	827	2	829	1 127	6	1 133
Livros (Livros e capítulos de livros)	1 152	151	1 303	1 101	124	1 255	1 192	160	1 352	1 418	148	1 566
Patentes	6	3	9	3	3	6	5	0	5	6	0	6
Produção Artística e/ou Materiais Audiovisuais				39	4	43	53	6	59	57	1	58
Relatório Técnico				162	8	170	256	4	260	258	11	269
Resenhas (Em periódico ou jornal)				184	9	193	256	6	262	258	0	258
Traduções (Art.de periódico, capit. de livro, livro)	34	2	36	61	5	66	33	0	33	64	0	64
Trabalhos Apresentados em Congresso e Publicados	2 100	210	2 310	3 662	449	4 111	3 819	410	4 229	4 590	550	5 140
Trabalhos Apresentados em Congresso	0	0	0	1 230	215	1 445	1 836	403	2 239	1 048	215	1 263
Total USP	6 590	1 161	7 751	9 712	1 659	11 371	10 857	1 819	12 676	11 813	1 755	13 568

Fonte: SIBI

legitimar pedidos e reivindicações. Foi esse processo que, na minha opinião, implantou uma nova prática e um novo espírito na universidade. Todos passaram a se empenhar em apresentar bons relatórios e a orgulhar-se de poder fazê-lo. Verificaram que o relatório da produção científica não era apenas uma cobrança, mas também um reconhecimento do esforço feito e dos resultados alcançados.

Dessa forma, não se faz *uma* avaliação da USP, nem se poderia fazê-lo. Mas implantou-se um processo de avaliações múltiplas e permanentes que vão ajudar a universidade a crescer.

5

O Uso de Indicadores de Desempenho para a Avaliação Institucional

*E. Wolynec**

A avaliação institucional encontra-se estabelecida nas universidades públicas do país em termos de aceitação. Atualmente já não se discute se a avaliação deve ou não ser efetuada, mas como deve se processar. O mesmo ocorre na USP, que automatizou toda a sua administração, inclusive a parte acadêmica, tendo como um dos objetivos a produção de uma série de indicadores de desempenho que pudessem servir de base à avaliação institucional. Os indicadores gerados pelo sistema têm sido publicados em um Anuário Estatístico desde 1986. A cada ano, o número de indicadores tem sido ampliado. Em 1987, uma fração de até 20% do orçamento de custeio e capital das unidades de ensino e pesquisa foi alocada com base no número de publicações técnico-científicas e no número de teses de mestrado e doutorado produzidas por docentes das respectivas unidades. Chegamos agora à fase em que é importante o estabelecimento de uma metodologia de análise desses indicadores.

Neste trabalho apresentamos uma possível metodologia para correlacionar desempenho com custos, apresentando, também, considerações gerais sobre o uso dos indicadores na avaliação.

* Professora do Departamento de Física da USP e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES/USP).

O SISTEMA DE INFORMAÇÕES

Quando se pretende utilizar indicadores de desempenho, a questão mais relevante é a confiabilidade da informação. É um fato comprovado por várias experiências que a informação coletada manualmente tem, em geral, baixa confiabilidade.

Um exemplo interessante a ser citado é o da USP, que decidiu em 1988 elaborar um formulário intitulado Relatório Individual de Docente/Pesquisador, solicitando informações a respeito de atividades em organização de conferências, participação em comitês assessores etc., ou seja, atividades que não são controladas pelo sistema de informações. Entrentanto, o formulário solicitava, também, informações que existem no sistema, como, por exemplo, o número de horas de aula ministradas em cursos de graduação e o respectivo número de alunos matriculados.

As matrículas de alunos são efetuadas *on-line* e controladas pelo sistema Quiron. De acordo com esse sistema, o número de matrículas em todas as disciplinas da graduação foram 170 354 no primeiro semestre e 152 780 no segundo semestre de 1988. Dos cinco mil docentes, apenas 2 016 preencheram e desenvolveram o formulário referente ao Relatório Individual. Somando-se o número de matrículas constantes desses formulários obtém-se 469 602 e a média de 254 matrículas por docente, enquanto o sistema Quiron fornece uma média em torno de trinta matrículas por docente em cada um dos semestres. Há outras informações, obtidas a partir dos formulários, que conflitam com os dados do sistema de informações. No caso mencionado, há vários fatores que podem contribuir para a discrepância. Além de erros na informação prestada pelo docente, ou erros na digitação, há ainda o fato de que uma disciplina de laboratório pode, por exemplo, ser ministrada por três docentes. Se os três respondem ao formulário, o número de matrículas será contado em triplicata.

O exemplo citado ilustra a necessidade de se implantar um sistema de informações e controle para a obtenção dos indicadores. Neste caso, controle significa que as informações são cruzadas com outras para se verificar o grau de confiabilidade. No caso da USP o controle é exercido pelo computador. A administração foi informatizada de forma que não seja possível efetuar a matrícula de um aluno ou pagamanto de uma compra sem o uso do computador, por exemplo. Dessa forma a base de dados, que é atualizada sempre em tempo real, reflete a situação dos alunos matrículados e/ou o desempenho orçamentário, respectivamente.

AVALIAÇÃO

Um outro fato importante que podemos ressaltar com a experiência da USP é que se deve dar igual ênfase à avaliação das três atividades básicas da universidade: ensino, pesquisa e extensão. De início, deu-se grande ênfase à avaliação da produção técnico-científica medida pelo número de trabalhos publicados, culminando com a alocação de parte dos recursos orçamentários em função dessa produção. A resposta da comunidade acadêmica foi no sentido de aumentar o número de publicações conforme ilustra a Figura 5.1, na qual é apresentada a evolução da produção técnico-científica no período 1985/88. Entretanto, se analisarmos o tipo de publicação, detalhado na Tabela 4.2 (no capítulo anterior), verificamos que o número de publicações em periódicos com arbítrio, nacionais e internacionais, manteve-se praticamente constante, uma média de 820 trabalhos em revistas internacionais e 2 845 em revistas nacionais, com a soma de ambos em torno do valor médio de 3 665 trabalhos. Os itens responsáveis pelo crescimento do número de publicações são:

a. trabalhos publicados em conferências passaram de 2 310 em 1985 a 5 140 em 1988, contribuindo com metade do crescimento do número de publicações. Uma análise do tipo de trabalho publicado em conferências mostra que apenas 11% do total de trabalhos é de conferências internacionais e que 80% do total de trabalhos consistem em resumos. Sabemos por outro lado que a maioria dos eventos nacionais publicam praticamente todos os resumos recebidos, sem um processo de arbítrio, como em geral ocorre em conferências internacionais;
b. artigos publicados em jornais passaram de 245 em 1985 a 1 133 em 1988.

Com base nos dados acima e analisando-se a Tabela 4.2, verifica-se que alguns itens, como livros e capítulos de livros, sofreram um pequeno acréscimo, mas certamente o aumento de 75% no número total de publicações não reflete um aumento equivalente na produção técnico-científica, uma vez que 50% do acréscimo é proveniente de resumos publicados em eventos (congressos, simpósios etc.) onde os mesmos trabalhos em andamento podem ser apresentados em diferentes reuniões.

O fato de que a produção técnico-científica está sendo acompanhada é um grande passo. A etapa seguinte é avaliar a qualidade das publicações.

A Figura 5.2 mostra a evolução do quadro de docentes nos regimes RTP (12 horas semanais), RTC (24 horas semanais) e RDIDP (dedicação exclusiva). Verifica-se que o número de docentes em RTC decresceu, o de RTP permaneceu constante e o de RDIDP cresceu 30% no período 1984/88. Nesse mesmo período aumentou o número de docentes com qualificação maior ou igual a doutor (nível MS-3 ou maior), conforme ilustra a Figura 5.3. Além disso, o orçamento de custeio e capital, mostrado na Figura 5.4, sofreu considerável acréscimo no mesmo período. Todos esses fatores deveriam, sem dúvida, contribuir para um melhor desempenho da universidade. A Figura 5.5 mostra a evolução do orçamento total (para manter os dados orçamentários com uma unidade monetária mais

constante, os valores empenhados em cada mês foram convertidos em dólares usando-se o valor médio do dólar no respectivo mês).

A Figura 5.6 mostra a evolução do número de alunos de graduação formados no período 1982/88. Verifica-se que justamente no ano de 1988, quando se atingiu o maior número de trabalhos publicados, o número de formados foi o menor do período. O número de vagas oferecidas no período cresceu em 5% entre 1982 e 1985, de forma que deveríamos ter um crescimento dessa ordem no número de formados em 1988.

Os exemplos apresentados ilustram a necessidade de avaliarmos as atividades da universidade em seu conjunto. A universidade melhorou seu desempenho em termos do número de publicações, porém o número de formados em 1988 teve um decréscimo de 14% em relação ao ano anterior.

CORRELAÇÃO ENTRE CUSTOS E DESEMPENHO

A USP está subdividida em 33 unidades de ensino e pesquisa distribuídas em cinco *campi*, uma na capital e quatro no interior do estado; possui muitas áreas de graduação duplicadas nos diferentes *campi*. Ela conta, por exemplo, com duas Escolas de Engenharia, duas de Medicina, três de Odontologia, duas de Física, duas de Química, duas de Matemática etc. É interessante, portanto, comparar o custo do aluno formado, o custo de um mestrado e o de um doutorado, entre unidades que formam o mesmo tipo profissional.

A Tabela 5.1a apresenta as unidades e órgãos da USP e suas respectivas siglas que serão utilizadas neste trabalho. A USP está subdividida em: unidades de ensino e pesquisa, centros e institutos especializados, hospitais, museus e órgãos centrais de direção e serviços. Cada uma dessas unidades e órgãos (*vide* Tabela 5.1b) recebe dotação orçamentária. Além disso, há alocação de recusos em atividades integradas. Estas foram criadas para usufruir de benefícios de economia de escala. São atividades integradas, por exemplo, a aquisição de periódicos, a aquisição de materiais para o almoxarifado central, a renovação da frota de veículos etc. As despesas efetuadas através das atividades integradas revertem em benefício das unidades.

A Figura 5.7 mostra o orçamento total da USP subdividido em pessoal e reflexos, ativo e inativo, custeio e capital. A Figura 5.8 mostra a distribuição percentual do orçamento entre as unidades de ensino e pesquisa, institutos especializados, hospitais, museus, órgãos centrais e atividades integradas. Verifica-se que as unidades de ensino e pesquisa totalizam 59% do orçamento executado em 1988, os órgãos centrais 20%, as atividades integradas 11% e os hospitais 8%. Neste caso, foram excluídas do orçamento as despesas com os inativos, bem como as efetuadas com recursos provenientes do BID.

Para o cálculo de custos foram adotados os seguintes critérios:

a. o orçamento executado em cada mês pelas unidades e órgãos foi convertido em dólares, utilizando-se o valor médio do dólar no câmbio oficial referente ao respectivo mês;
b. as despesas referentes ao pagamento dos inativos, que perfazem 12% do orçamento total, foram excluídas, bem como os investimentos efetuados com recursos do BID, referentes à aquisição de equipamentos e construção de novos edifícios;
c. o orçamento executado pelos orgãos centrais, atividades integradas, hospitais, museus e institutos especializados, que perfaz 40% do total, foi distribuído pelas unidades de ensino e pesquisa proporcionalmente a seus respectivos orçamentos. Isto significa que o orçamento executado por essas unidades foi multiplicado por 1,4.

Ao adotar o critério *c.* estamos cometendo um erro de aproximadamente 10%, uma vez que os custo dos hospitais (8%) deveria ser distribuído pelas unidades que o utilizam para o treinamento de seus alunos: Medicina, Enfermagem, Odontologia, Farmácia e Saúde Pública. Esse rateio é complicado porque os hospitais prestam serviços à população e dão atendimentos a docentes e funcionários. Naturalmente, o custo das unidades que utilizam o hospital para o treinamento de seus alunos fica subestimado.

Para o cálculo do custo/aluno, os alunos de graduação foram convertidos em alunos equivalentes de tempo integral (FTE), utilizando-se FTE = 30 créditos por semestre. Dessa forma, por exemplo, quando um aluno da Escola Politécnica matricula-se em um curso de seis créditos no Instituto de Química, ele conta como 1/5 FTE nesse instituto.

Para o cálculo dos FTE de mestrado e doutorado utilizou-se o número médio de teses produzidas nos últimos três anos. O total de teses tem se mantido estável nos útlimos três anos, em torno de mil e duzentas teses. Considerou-se como tempo médio de mestrado três anos, e de doutorado, cinco anos. O custo anual de um aluno de mestrado foi suposto 1,5 vezes maior e o de doutorado duas vezes maior que o custo anual de um FTE de graduação. Dessa forma, o número de FTE de mestrado é obtido multiplicando-se o número de teses de mestrado (média dos últimos três anos) por três e para os FTE de doutorado multiplica-se a média de teses por cinco.

Supôs-se que 40% do orçamento das unidades é gasto em pesquisa desvinculada da pós-graduação. Embora os projetos de pesquisa sejam em grande parte financiados por organismos como a FAPESP, FINEP e CNPq, a mão-de-obra é fornecida pela USP e as despesas com o pessoal e

reflexos perfazem aproximadamentre 90% do orçamento das unidades de ensino e pesquisa[1].

Para a obtenção do custo do aluno formado na graduação, calculou-se o custo FTE para cada unidade de ensino e pesquisa e multiplicou-se esse custo pela taxa de formados/vaga (média dos últimos três anos) e pelo número de anos para a obtenção do diploma.

Os 40% do orçamento alocados às atividades de pesquisa foram divididos pelo número de trabalhos publicados pelas respectivas unidades. Não foram atribuídos pesos aos diferentes tipos de publicação. Esse exercício nos fornece o custo por trabalho publicado. Não tem muito sentido medir o custo de um trabalho publicado, entretanto, o objetivo é o de verificar se as hipóteses adotadas têm sentido. Se a alocação percentual da fração do orçamento dedicada à pesquisa for incorreta, teremos unidades onde o custo/aluno é maior que nas congêneres, porém o custo por trabalho publicado fica menor. Isso indicaria que aquela unidade particular tem uma fração maior do seu orçamento dedicado à atividade de pesquisa e que portanto o custo/aluno está superestimado. Os resultados obtidos estão nas Figuras 5.9, 5.10, 5.11 e 5.12.

Verifica-se, em linhas gerais, que o custo de um aluno formado fica entre vinte e trinta mil dólares na maioria das unidades. Entretanto, encontramos diferenças significativas de custo em unidades congêneres. O fator preponderante nos custos é a razão alunos equivalentes de tempo integral/docente e, também, por funcionário, uma vez que o custo de pessoal é 70% do orçamento da USP (excluindo-se os gastos com o pagamento dos inativos). As Figuras 5.13 e 5.14 mostram, respectivamente, a razão FTE/docente e FTE/funcionário. Um outro fator que tem muito peso sobre o custo do aluno formado é a taxa de formados/vaga. A Figura 5.15 mostra o custo/aluno relativo, adotando-se custo unitário para o custo FTE de gradução da FM (Faculdade de Medicina). As mudanças no custo relativo entre as unidades (Figura 5.15) e o custo de um formado (Figura 5.9) são predominantemente causadas pela razão formados/vaga. Essa razão é apresentada na Figura 5.16. O número médio de anos para a formatura, apresentado na Tabela 5.1, tem influência menor do que a razão formados/vaga.

Em linhas gerais as unidades com custo/formado acima da média tem também custo para mestrado, doutorado e trabalho publicado acima das respectivas médias. Os custos das duas Faculdades de Medicina (FM e FMRP) estão subestimados, pois não foram incluídos os custos dos hospitais. Entretanto, se todo o orçamento do Hospital Universitário for adicionado ao orçamento da FM, isto apenas dobra todos os custos da FM. Deve-se notar que há várias unidades com custos acima dos da FM multiplicados por dois.

1. E. Wolynec, "Análise do Orçamento da USP", anais do simpósio *Sistemas de Informação em Instituições de Ensino Superior*, em publicação, 1989.

Uma das falhas mais graves da análise de correlação de custos com produtividade aqui apresentada é a não inclusão das atividades de extensão. Estas só estão indiretamente computadas através de trabalhos publicados em decorrência dessas atividades.

Em algumas unidades da USP, onde o custo/aluno é elevado em decorrência do baixo número de aluno por docente, seria possível, em princípio, aumentar o número de vagas sem ampliação do corpo docente, quando a demanda por vaga no vestibular o justifique. Em outras unidades o problema fundamental que deve ser atacado é o da evasão.

COMPARAÇÃO DE INDICADORES REFERENTES À USP COM INDICADORES EQUIVALENTES DE OUTRAS UNIVERSIDADES

Para efetuarmos comparações com outras universidades públicas do país, a primeira dificuldade que surge é a não disponibilidade de dados referentes, por exemplo, a alunos de graduação em termos de FTE. A Figura 5.17 mostra a razão alunos/docente para as Universidades do Estado de São Paulo e para as Instituições de Ensino Superior Federais (IESF)[2]. Em termos do total de alunos, a USP possui o maior número de alunos por docente, o que leva a supor que o custo na USP seja o menor.

Comparações podem ser efetuadas com dados de outros países. A Figura 5.8 mostra a razão FTE de graduação por docente em universidades públicas de países da Europa[3]. A França, Itália e Iugoslávia possuem razão bastante elevada por não efetuarem exame de seleção para ingresso, ministrando cursos para um número muito grande de alunos nos dois primeiros anos. Na Figura 5.18, a "média 1" utiliza as razões de todos os países e a "média 2" exclui França, Itália e Iugoslávia. Entre os países europeus, o Reino Unido é o que possui a menor razão FTE de graduação por docente. Entretanto, seu sistema é o mais eficiente, formando 90% dos ingressantes. A Figura 5.19 mostra a razão FTE/docente para o Reino Unido, comparando-a com os dados da USP, estando a razão discriminada para as áreas de Ciências Humanas e Sociais (H&CS), Ciências Básicas e Tecnológicas (C&T) e Medicina.

Baseando-se nessa comparação, parece haver possibilidade de expansão de vagas na USP sem ampliação do quadro docente. Os dados da Figura 5.17 sugerem que o mesmo ocorre, e ainda em maior grau, nas demais instituições públicas de ensino superior.

A Tabela 5.2 apresenta alguns dos dados das vinte melhores universidades americanas[4]. Nessa tabela o percentual de ingressantes é o percen-

2. E. Wolynec, "Carga Didática e seus Reflexos sobre o Custo Aluno", *op. cit.*
3. *CRE-Information 75*, 1986.
4. Ed. M. Elfin and B. Bauer, "America's Best Colleges", *U. S. News & World Report, Inc.*, Washington D. C., U.S.A., 1989.

tual em relação ao número de candidatos. A razão alunos/docente FTE considera não só alunos equivalentes de tempo integral, mas também docentes equivalentes de tempo integral. O orçamento de ensino é o orçamento referente a salários das faculdades (unidades de ensino e pesquisa) dividido pelo número de alunos equivalentes de tempo integral na graduação. No final dessa tabela são apresentados, em separado, os indicadores referentes à USP. Verifica-se que na USP o percentual de docentes de tempo integral com doutorado está um pouco abaixo do percentual da maioria dessas instituições. A razão aluno FTE/docente FTE é equivalente à de três das universidades constantes da Tabela 5.2. Das vinte melhores universidades americanas, dezessete têm maior número de alunos/docente que a USP. O montante gasto com salários nas unidades de ensino e pesquisa por aluno é bem inferior na USP, como era de se esperar, uma vez que nossos padrões salariais são bem inferiores. Entretanto, em virtude do percentual de formados por vaga na USP, em relação ao percentual dessas vinte instituições americanas, provavelmente o custo do aluno formado na USP deve ser equivalente ao das universidades colocadas entre o 17º e o 20º lugar. Para essas universidades a taxa de formados/vaga está em torno de 80%, ou seja, 1,6 vezes o valor da USP e o orçamento de ensino/aluno está em torno de US$ 8.500, ou seja, 1,7 vezes o valor da USP.

CONCLUSÃO

Estando a avaliação das universidades públicas do país estabelecida, seria importante a definição de um conjunto de indicadores que permitissem a comparação entre instituições. Essas comparações auxiliariam as próprias universidades a identificar onde há necessidade de esforços para melhorar a eficiência e o desempenho. A avaliação deve, em princípio, comparar custos e desempenho.

Tabela 5.1 Evolução da Produção Científica do Corpo Docente, 1985-1988

Tipo de Publicação	1985			1986			1987			1988		
	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total	Nacional	Intern.	Total
Artigos de Periódicos	3 056	792	3 848	2 759	836	3 595	2 580	828	3 408	2 987	824	3 811
Artigos de Jornais	242	3	245	511	6	517	827	2	829	1 127	6	1 133
Livros (Livros e capítulos de livros)	1 152	151	1 303	1 101	124	1 255	1 192	160	1 352	1 418	148	1 566
Patentes	6	3	9	3	3	6	5	0	5	6	0	6
Produção Artística e/ou Materiais Audiovisuais				39	4	43	53	6	59	57	1	58
Relatório Técnico				162	8	170	256	4	260	258	11	269
Resenhas (Em periódico ou jornal)				184	9	193	256	6	262	258	0	258
Traduções (Art.de periódico, capít. de livro, livro)	34	2	36	61	5	66	33	0	33	64	0	64
Trabalhos Apresentados em Congresso e Publicados	2 100	210	2 310	3 662	449	4 111	3 819	410	4 229	4.590	550	5 140
Trabalhos Apresentados em Congresso	0	0	0	1 230	215	1 445	1 836	403	2 239	1 048	215	1 263
Total USP	6 590	1 161	7 751	9 712	1 659	11 371	10 857	1 819	12 676	11 813	1 755	13 568

Fonte: SIBI

Tabela 5.2 Universidade de São Paulo, Tempo Médio para a Obtenção de Diploma

Unidade	Tempo Médio de Formatura	Tempo Mínimo
ECA	5,2	4,0
EEF	4,4	4,0
EE	4,1	4,0
EERP	4,4	4,0
EESC	6,3	5,0
EP	5,7	5,0
ESALQ	5,1	4,0
FAU	5,8	5,0
FCF	5,4	5,0
FCFRP	4,1	4,0
FD	5,3	5,0
FEA	5,4	4,0
FE	4,5	4,0
FFCLRP	5,0	4,0
FFLCH	5,7	4,0
FM	6,2	6,0
FMRP	6,5	6,0
FMVZ	4,9	4,0
FO	5,2	4,5
FOB	4,0	4,0
FORP	4,1	4,0
FSP	4,1	4,0
IAG	4,8	4,0
IB	5,6	3,0
ICMSC	4,2	4,0
IF	6,6	4,0
IFQSC	4,2	4,0
IGC	5,7	5,0
IME	5,4	4,0
IP	5,3	4,0
IQ	7,0	4,0

Tabela 5.3 Indicadores Referentes às Vinte Melhores Universidades Americanas

Universidade por ordem de classificação	Ingressantes	Docente de tempo integral com doutorado	Alunos por docente (FTE)	Orçamento de ensino por aluno (US$)	Formado por vaga
Yale University	19%	94%	5/1	18 826	93%
Princeton University	17%	99%	9/1	10 856	93%
Harvard and Radcliffe College	15%	91%	17/1	25 356	90%
California Inst. Tech.	30%	100%	7/1	26 274	75%
Duke University	23%	96%	5/1	16 628	91%
Stanford University	16%	97%	9/1	13 819	88%
Massachusetts Institut-of Technology	25%	90%	9/1	15 789	86%
Dartmouth College	20%	92%	6/1	10 963	94%
University of Chicago	45%	100%	7/1	19 171	71%
Rice University	30%	90%	10/1	9 703	88%
Cornell University	28%	89%	12/1	8 504	82%
Columbia University	26%	100%	30/1	12 611	90%
Univ. of California at Berkeley	34%	65%	18/1	6 090	67%
Johns Hopkins University	37%	99%	19/1	18 684	85%
Brown University	24%	96%	13/1	7 632	97%
Univ. of California at Los Angeles	42%	100%	17/1	10 023	59%
University of Michigan	50%	96%	9/1	7 385	81%
Univ. of North Caroline at C. Hill	30%	88%	10/1	8 208	72%
Northwestern University	40%	84%	8/1	8 562	83%
University of Pennsylvania	41%	99%	10/1	9 642	86%
Universidade de São Paulo	8%	69%	6/1	4 986	52%

Quadro 5.1 Relação das Unidades e Outros Órgãos da USP com Respectivas Siglas

Sigla	Nome da Unidade	Campus
A – Ensino e Pesquisa		
ECA	Escola de Comunicação e Artes	São Paulo
EEF	Escola de Educação Física	São Paulo
EE	Escola de Enfermagem	São Paulo*
EERP	Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto
EESC	Escola de Engenharia de São Carlos	São Carlos
EP	Escola Politécnica	São Paulo
ESALQ	Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"	Piracicaba
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	São Paulo
FCF	Faculdade de Ciências Farmacêuticas	São Paulo
FCFRP	Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Rib. Preto.	Ribeirão Preto
FD	Faculdade de Direito	São Paulo*
FEA	Faculdade de Economia e Administração	São Paulo
FE	Faculdade de Educação	São Paulo
FFCLRP	Faculdade de Filos., Ciências e Letras de Rib. Preto	Ribeirão Preto
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas	São Paulo
FM	Faculdade de Medicina	São Paulo*
FMRP	Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto
FMVZ	Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia	São Paulo
FO	Faculdade de Odontologia	São Paulo
FOB	Faculdade de Odontologia de Bauru	Bauru
FORP	Faculdade de Odontologia de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto
FSP	Faculdade de Saúde Pública	São Paulo*
IAG	Instituto Astronômico e Geofísico	São Paulo*
IB	Instituto de Biociências	São Paulo
ICB	Instituto de Ciências Biomédicas	São Paulo
ICMSC	Instituto de Ciências Matemáticas de São Carlos	São Carlos
IF	Instituto de Física	São Paulo
IFQSC	Instituto de Física e Química de São Carlos	São Carlos
IGC	Instituto de Geociências	São Paulo
IME	Instituto de Matemática e Estatística	São Paulo
IP	Instituto de Psicologia	São Paulo
IQ	Instituto de Química	São Paulo
IO	Instituto Oceanográfico	São Paulo
B – Centros e Institutos Especializados		
CEBIMar	Centro de Biologia Marinha	São Sebastião
CENA	Centro de Energia Nuclear na Agricultura	Piracicaba
IEE	Instituto de Eletrotécnica e Energia	São Paulo
IEA	Instituto de Estudos Avançados	São Paulo
IEB	Instituto de Estudos Brasileiros	São Paulo
IG	Instituto de Geografia	São Paulo
IPH	Instituto de Pré-História	São Paulo
C – Hospitais e Serviços Anexos		
HPRLLP	Hospital de Pesq. e Reabilit. de Lesões Lábio-Palatais	Bauru
HU	Hospital Universitário	São Paulo
SVOC	Serviço de Verificação de Óbitos da Capital	São Paulo*
SVOI	Serviço de Verificação de Óbitos do Interior	Ribeirão Preto
D – Museus		
MAE	Museu de Arquelogia e Etnologia	São Paulo
MAC	Museu de Arte Contemporânea	São Paulo
MZ	Museu de Zoologia	São Paulo*
MP	Museu Paulista	São Paulo*
E – Órgãos Centrais de Direção e Serviço		
RUSP	Reitoria	São Paulo
CODAGE	Coordenadoria de Administração Geral	São Paulo
CCE	Centro de Computação Eletrônica	São Paulo
CEPEUSP	Centro de Práticas Esportivas	São Paulo
CODAC	Coordenadoria de Atividades Culturais	São Paulo
COSEAS	Coordenadoria de Saúde e Assitência Social	São Paulo
EDUSP	Editora da USP	São Paulo
FUNDUSP	Fundo de Construção da USP	São Paulo
PCB	Prefeitura do Campus de Bauru	Bauru
PCO	Prefeitura da Cid. Univ. "Armando de Salles Oliveira"	São Paulo
PCP	Prefeitura do Campus de Piracicaba	Piracicaba
PCRP	Prefeitura do Campus de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto
PCSC	Prefeitura do Campus de São Carlos	São Carlos
SIBI	Sistema Integrado de Bibliotecas	São Paulo
UEP/BID	Unidade Executora do Projeto USP/BID	São Paulo

* Unidades localizadas em São Paulo, fora do *campus* da Cidade Universitária "Armando de Salles Oliveira" (CUASO).

Figura 5.1 Evolução Produção Técnico-Científica 1985-1988

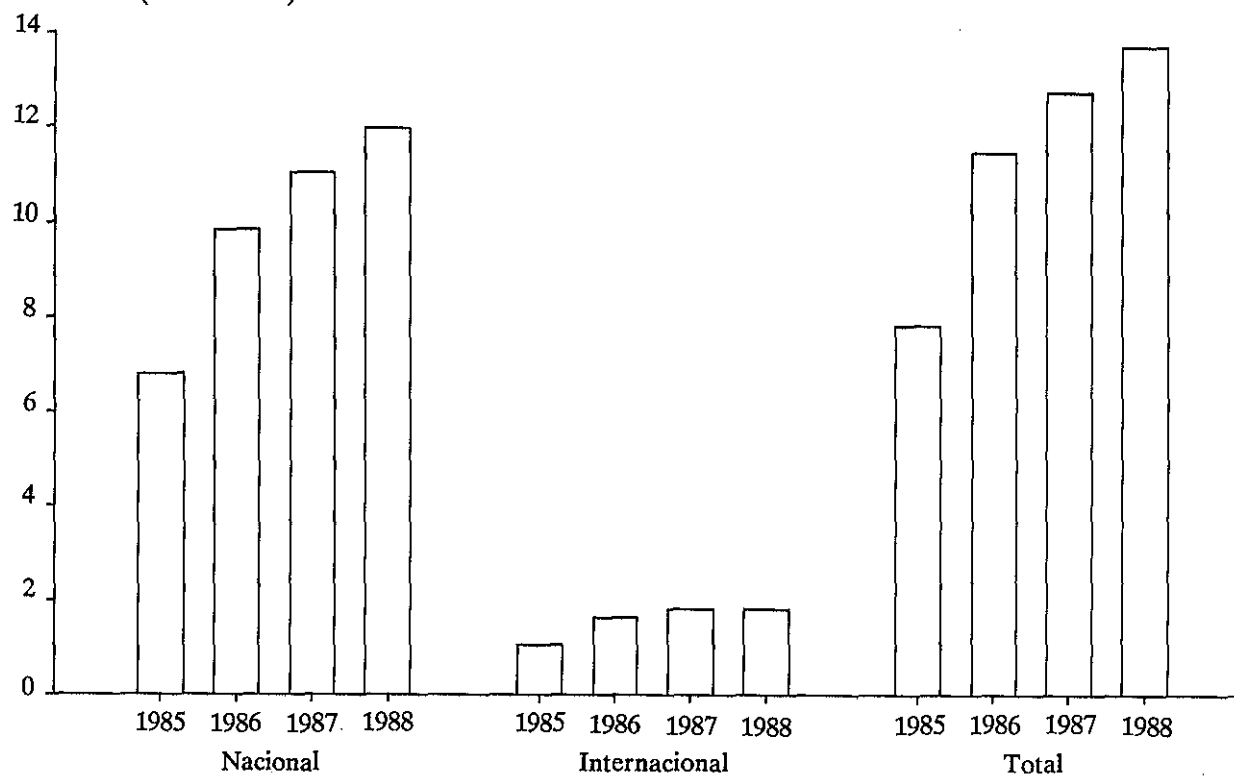



Figura 5.2 Evolução dos Docentes por Regime USP – 1980-1988

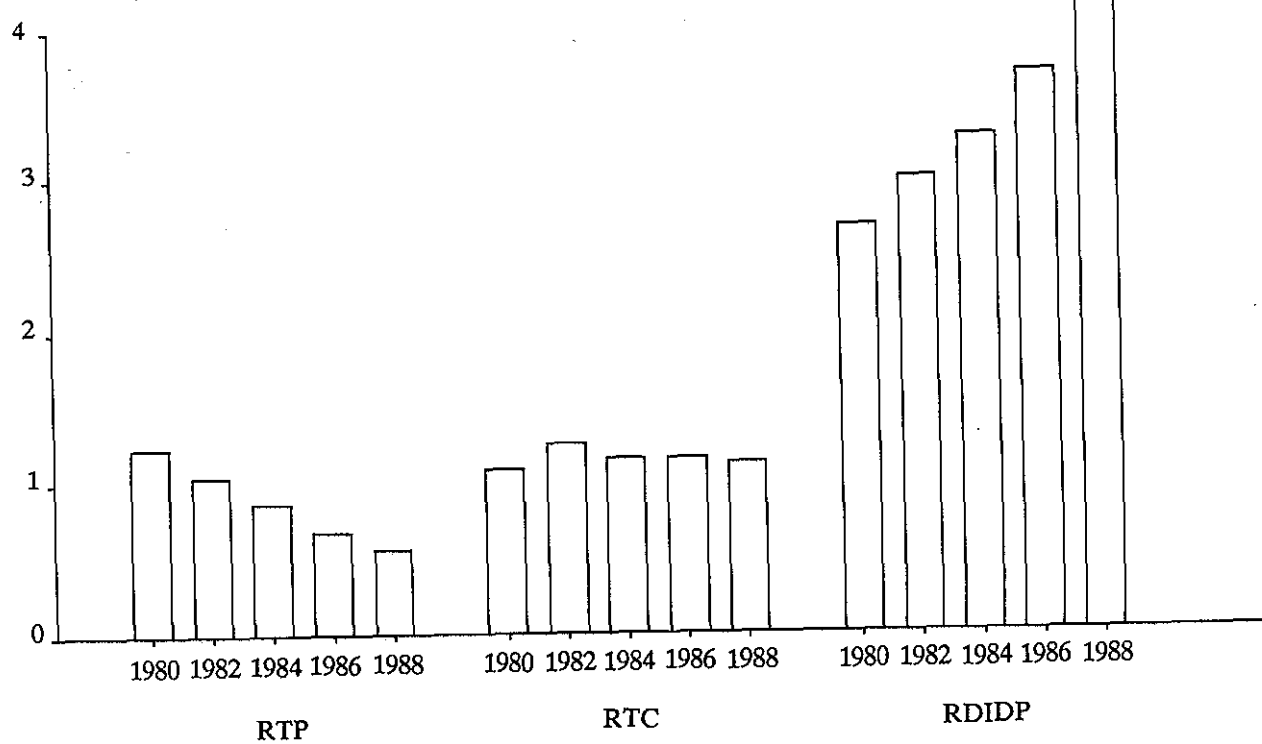



Figura 5.3 Evolução Corpo Docente por Categoria USP – 1980-1988

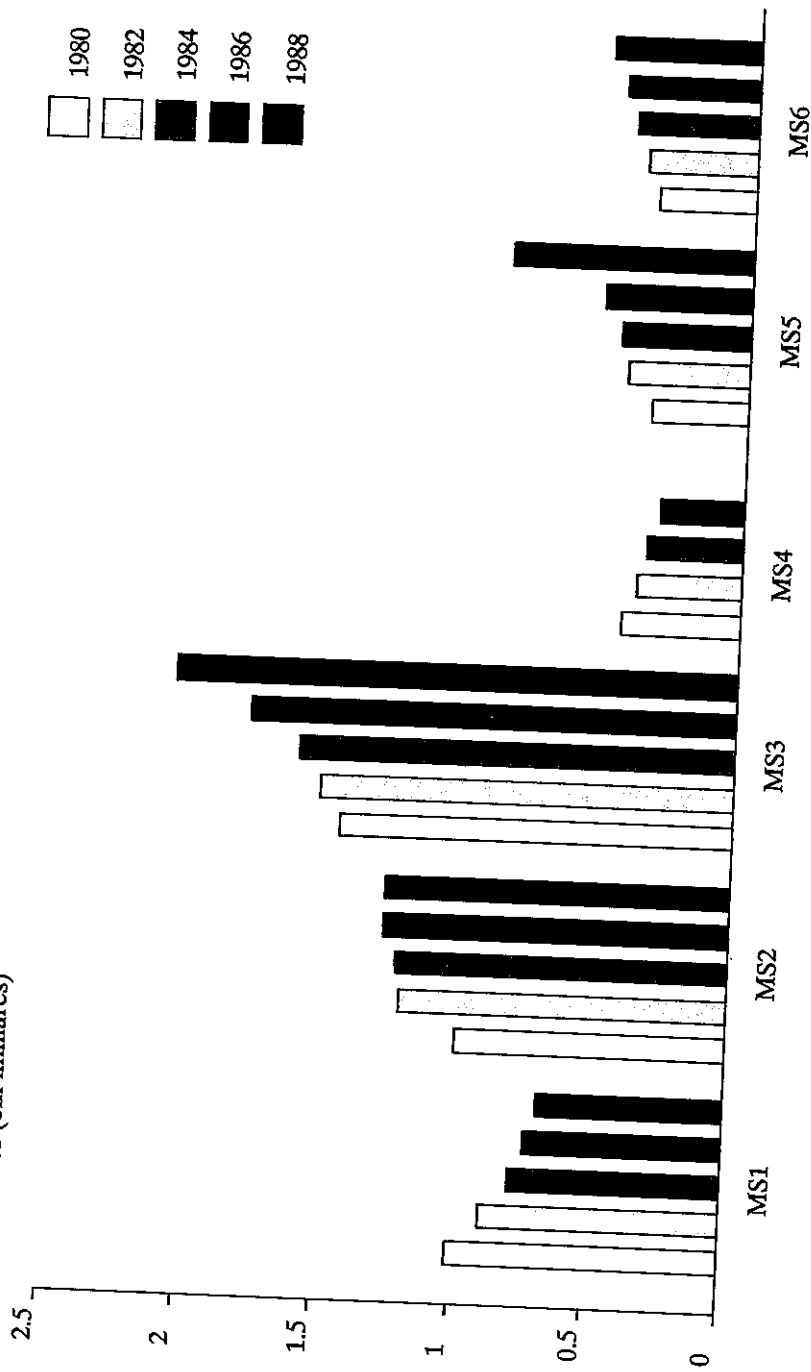



Figura 5.4 Orçamento de Custeio e Capital

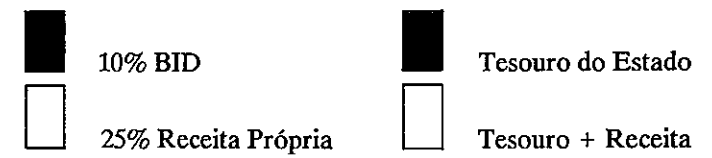
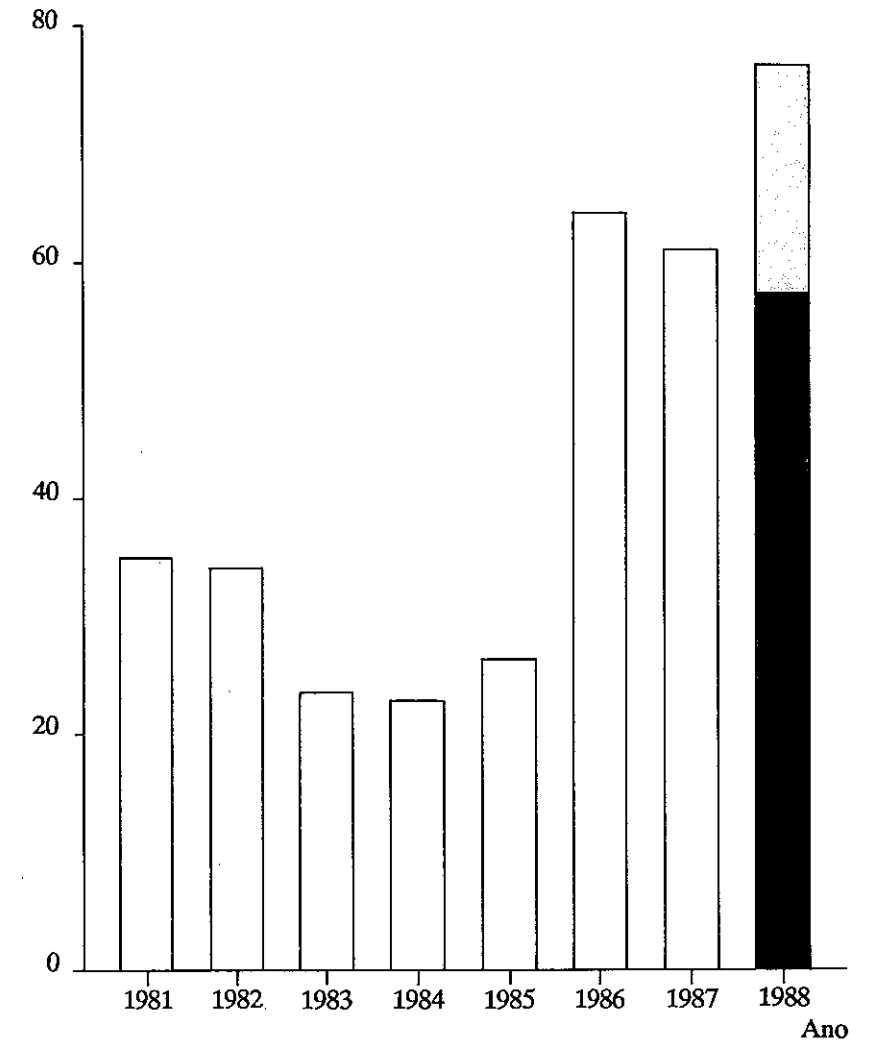



Figura 5.5 Orçamento Total

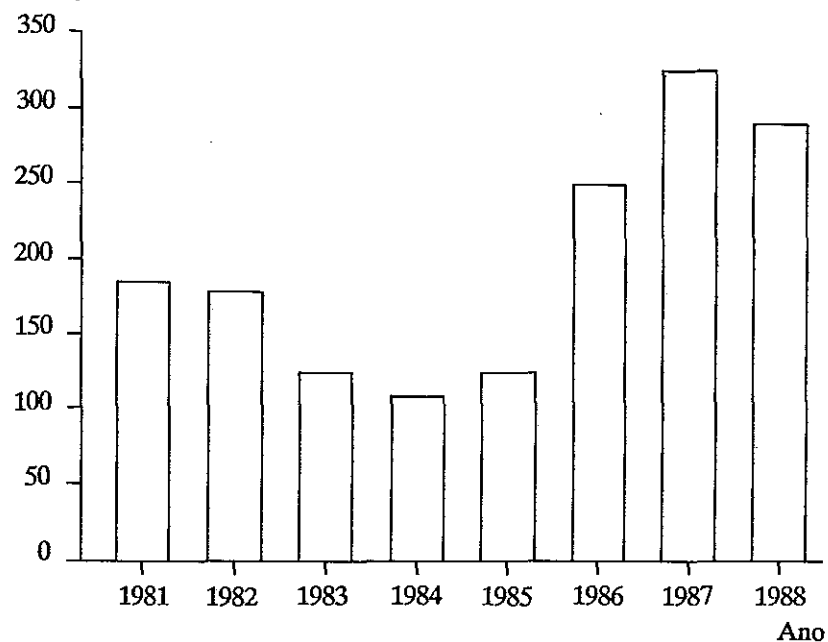



Figura 5.6 Número de Formados (Graduação), 1982-1988

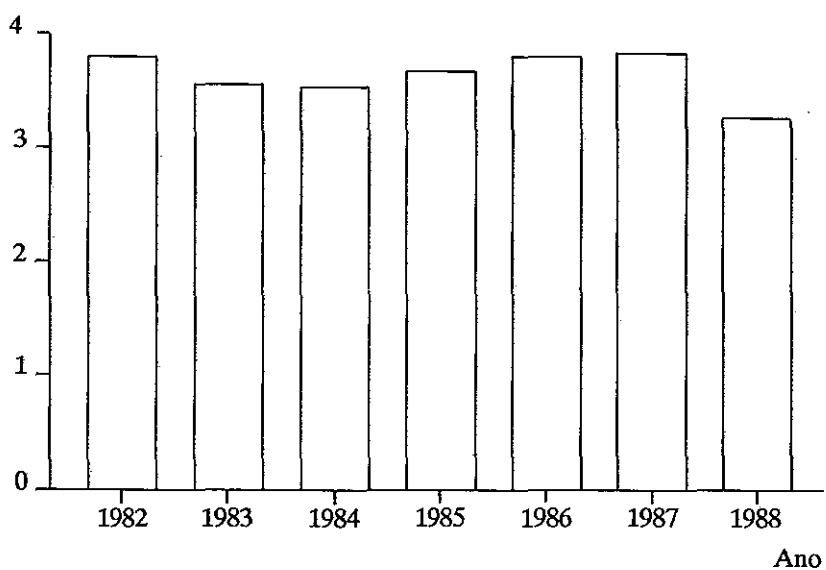



Figura 5.7 Orçamento Executado, 1988

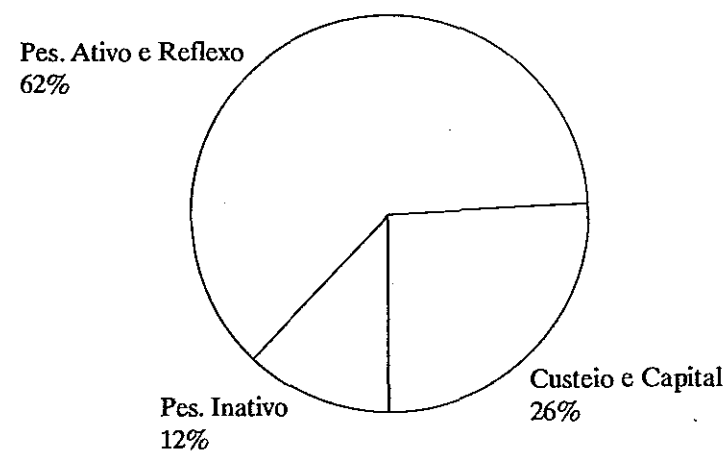



Figura 5.8 Orçamento Total

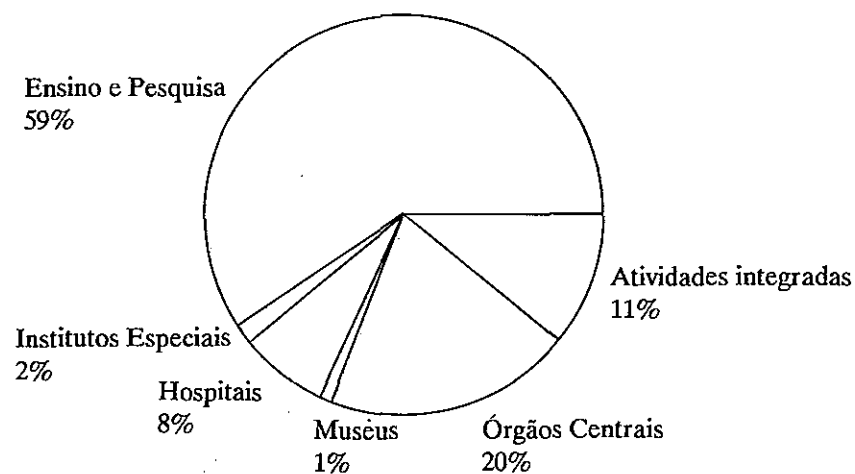
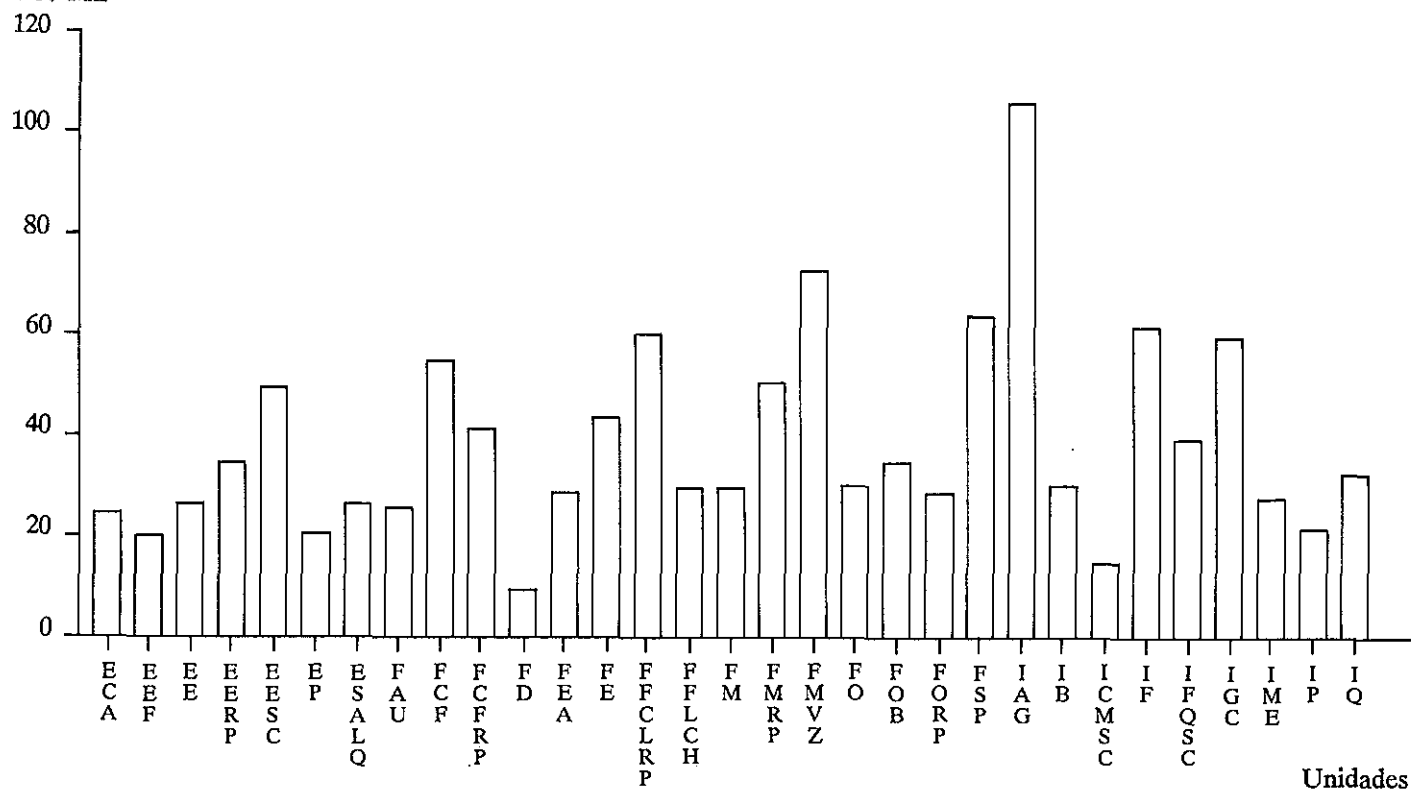
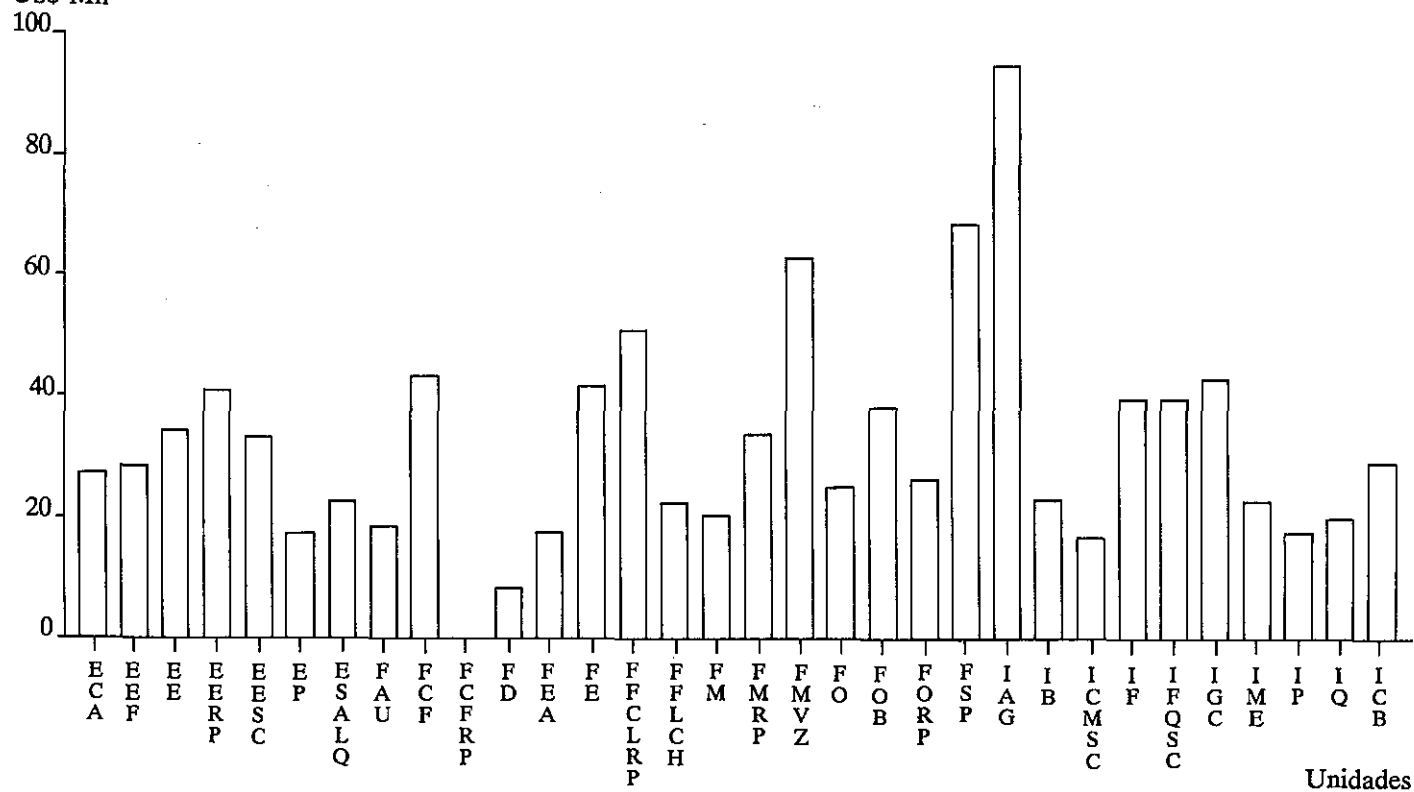



Figura 5.11 Custo/Aluno Doutorado

US$ Mil

250

200

150

100

50

0

ECA EEF EE EERP EESC EP ESALQ FAU FCF FCFRP FD FEA FE FFCLRP FFLCH FM FMRP FMVZ FO FOB FORP FSP IAG IB ICMSC IF IFQSC IGC IME IP IQ ICB

Unidades

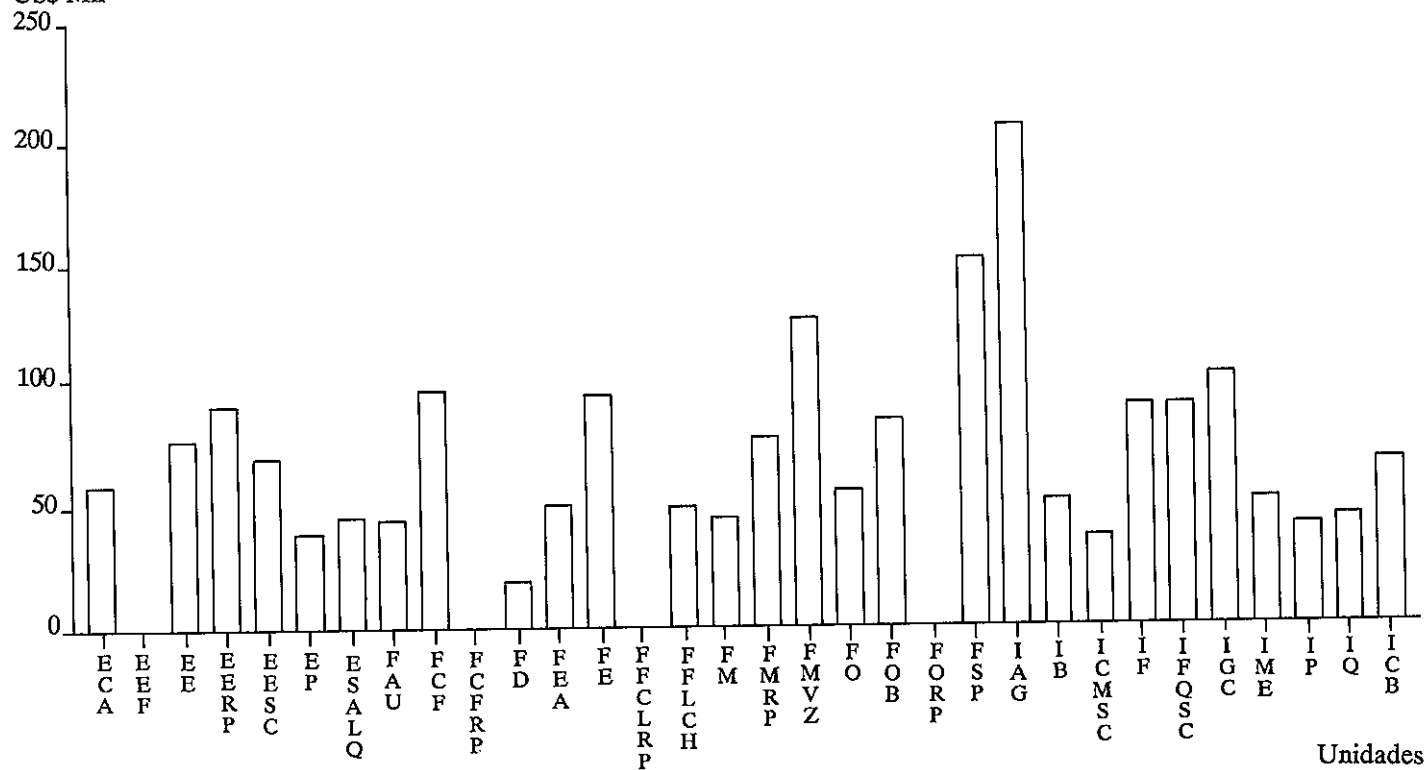



Figura 5.12 Custo/Trabalho Publicado

US$ Mil

25

20

15

10

5

0

ECA EEF EE EERP EESC EP ESALQ FAU FCF FCFRP FD FEA FE FFCLRP FFLCH FM FMRP FMVZ FO FOB FORP FSP IAG IB ICMSC IF IFQSC IGC IME IP IQ ICB

Unidades

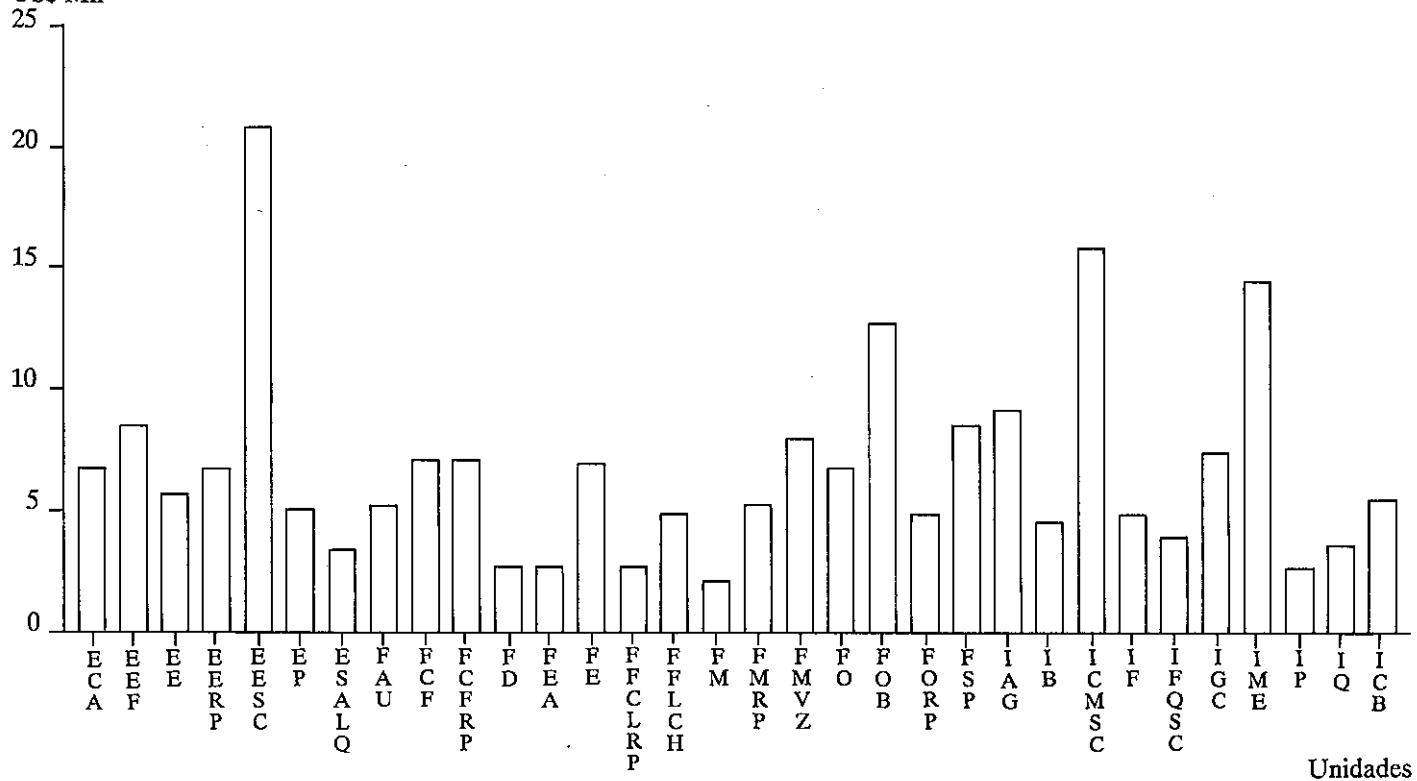



Figura 5.13 Alunos Equivalentes (Grad+Pós) / Docentes 1º Semestre 1989 – Ordem Decrescente

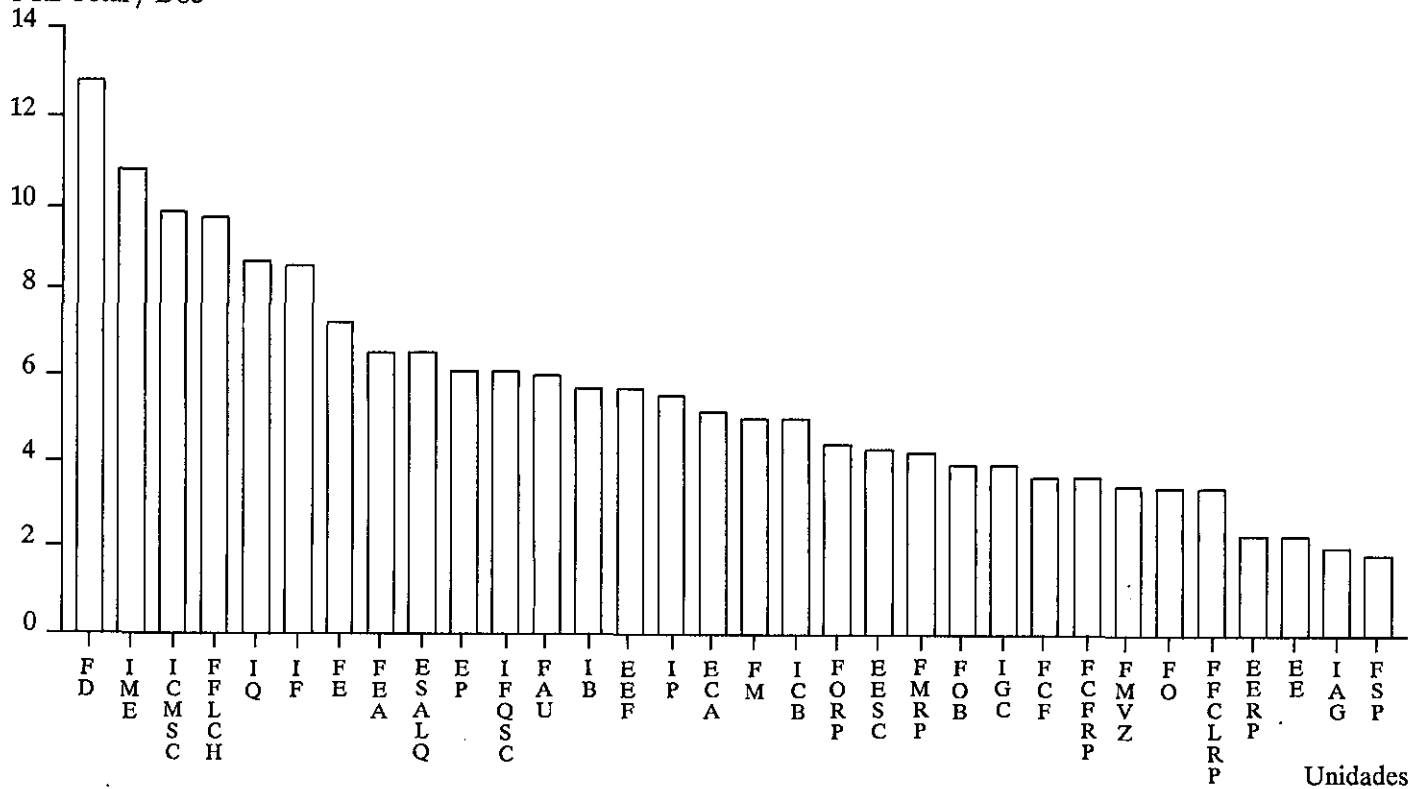



Figura 5.14 Alunos Equivalentes (Grad.+Pós)/Funcionários. 1º Semestre 1989 – Ordem Decrescente

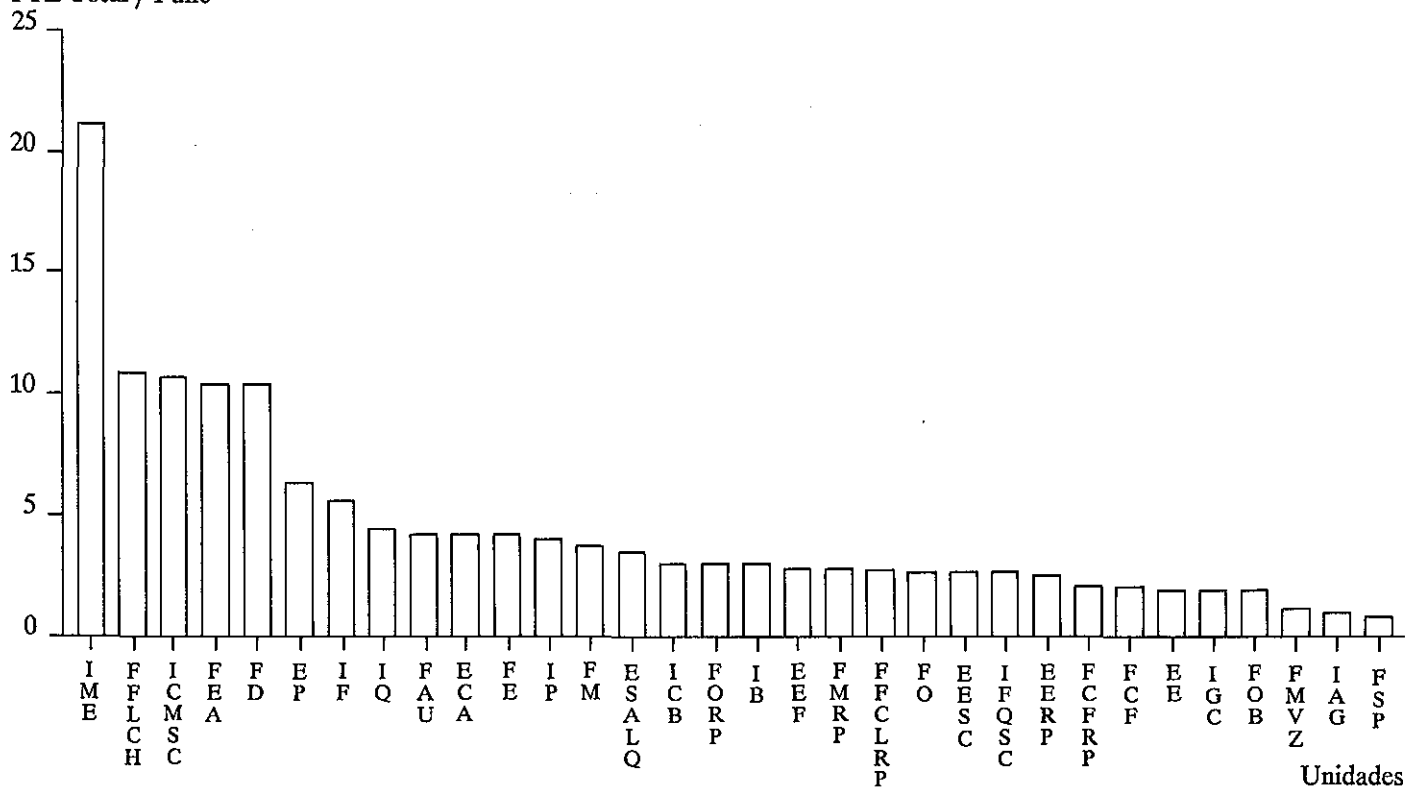



Figura 5.15 Custo/Aluno Relativo, Graduação

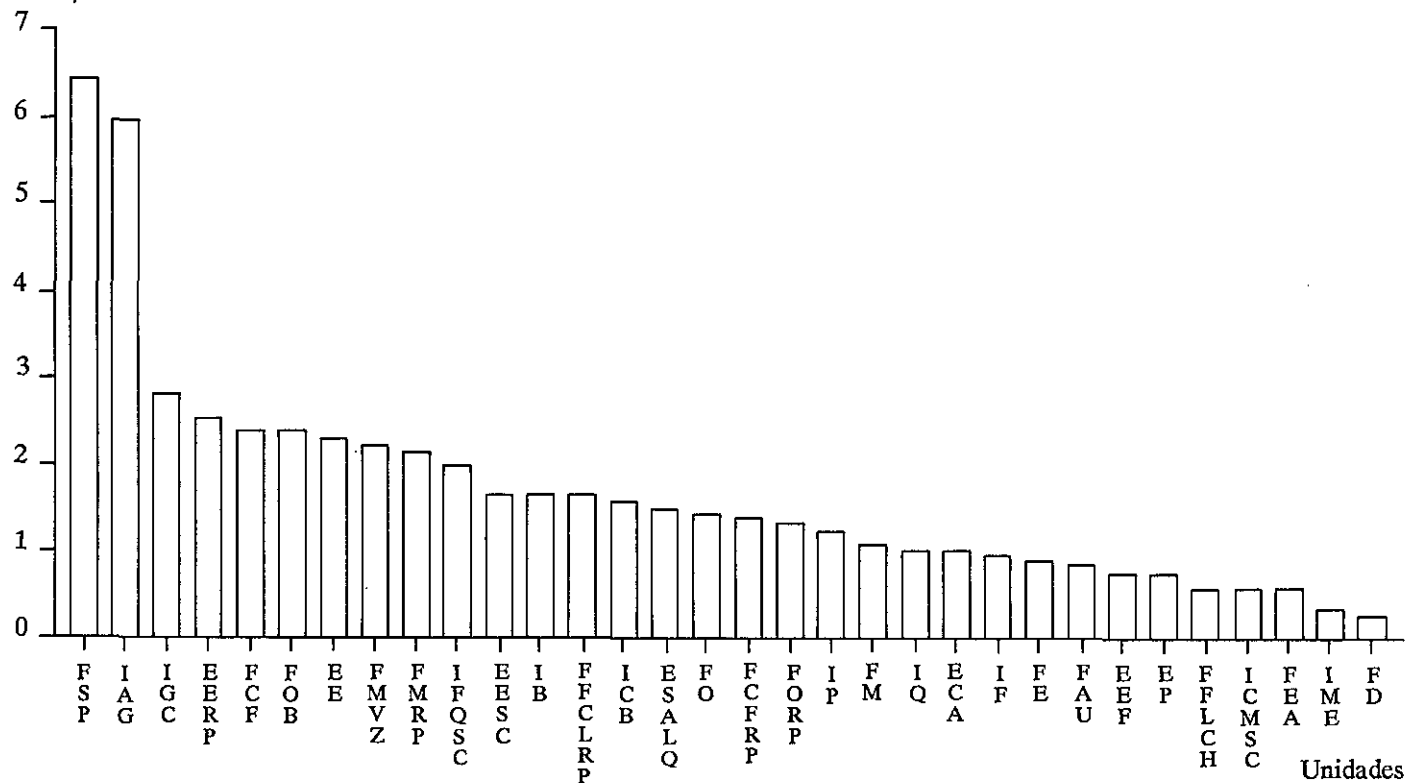



Figura 5.16 Número de Alunos Formados/Número de vagas, 1985-1987

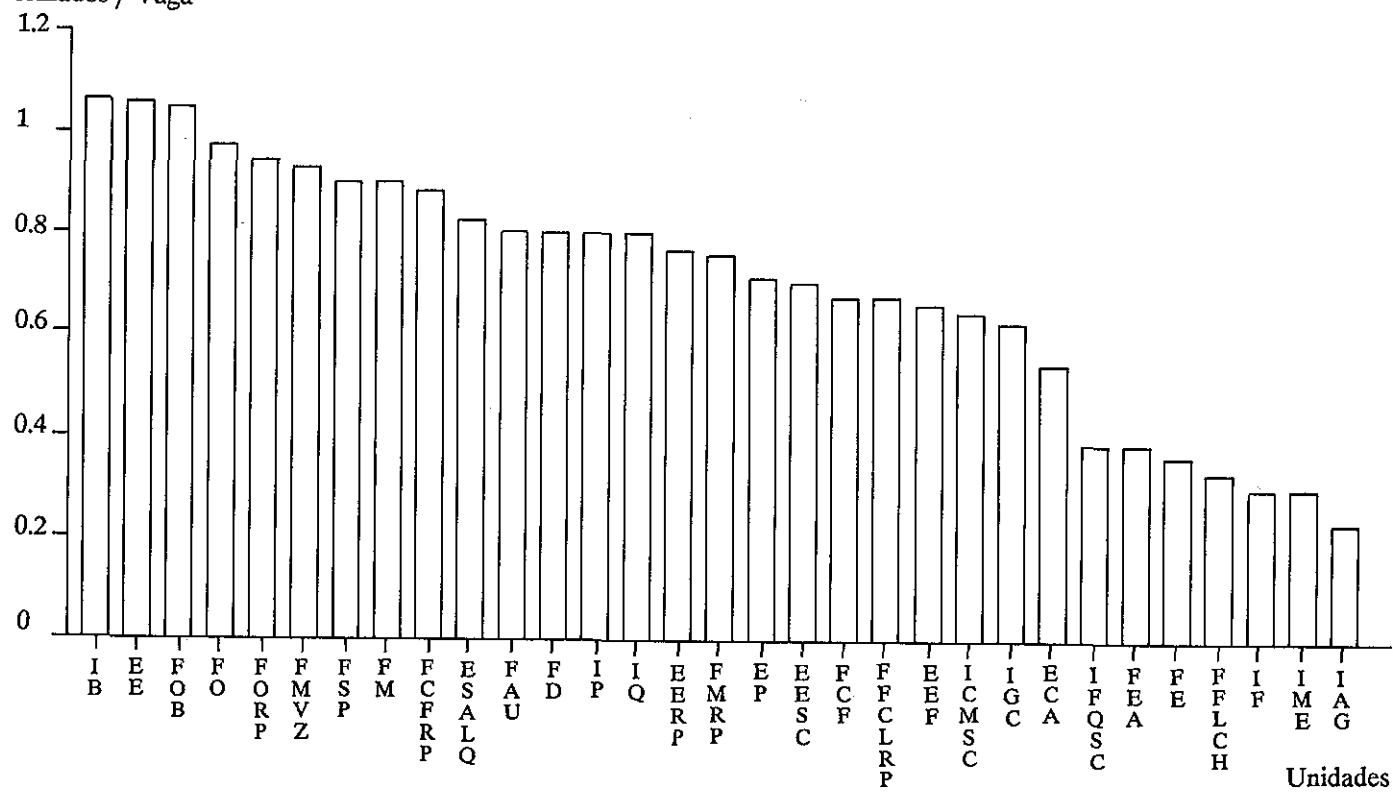



Figura 5.17 Razão Alunos/Docente, 1986

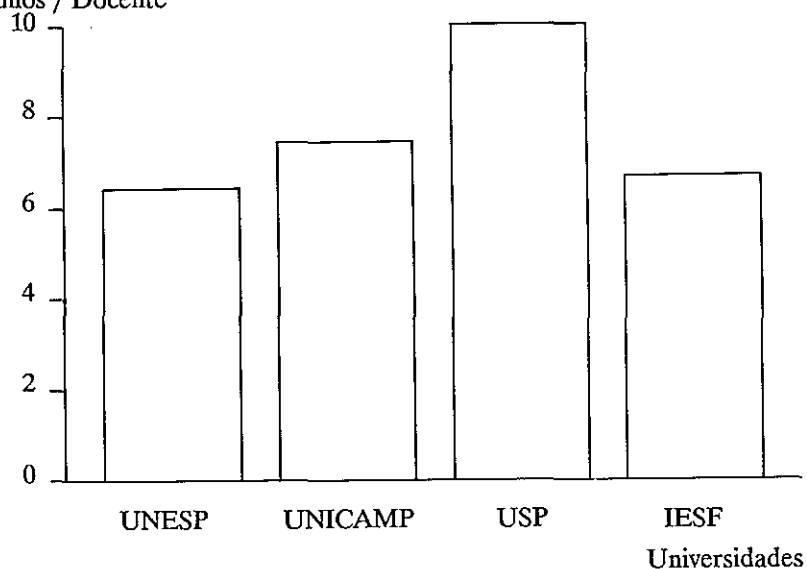



Figura 5.18 Alunos/Docente em Sist. Universitários, em Países da Europa

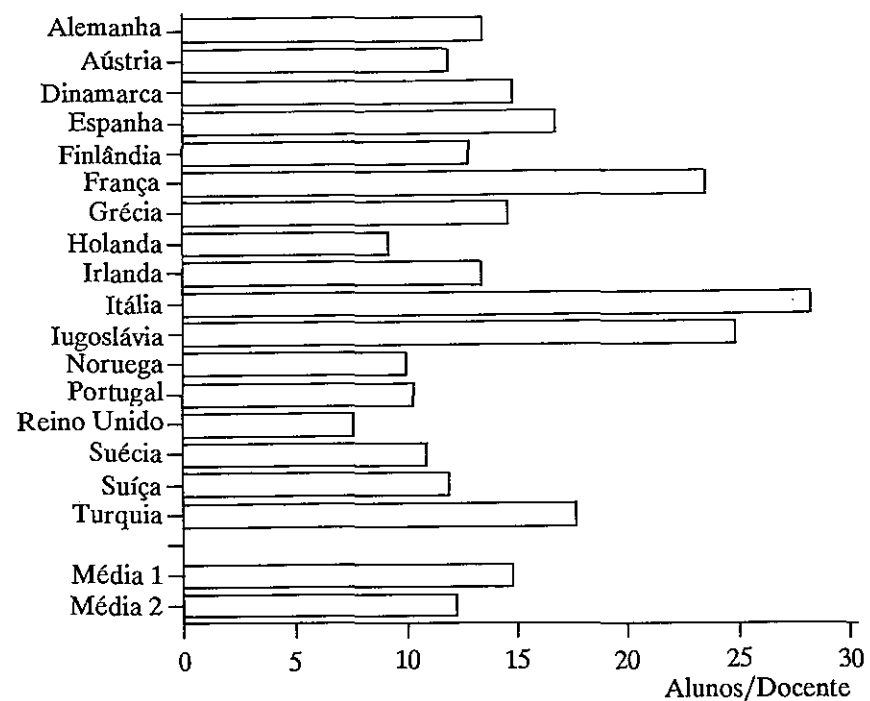
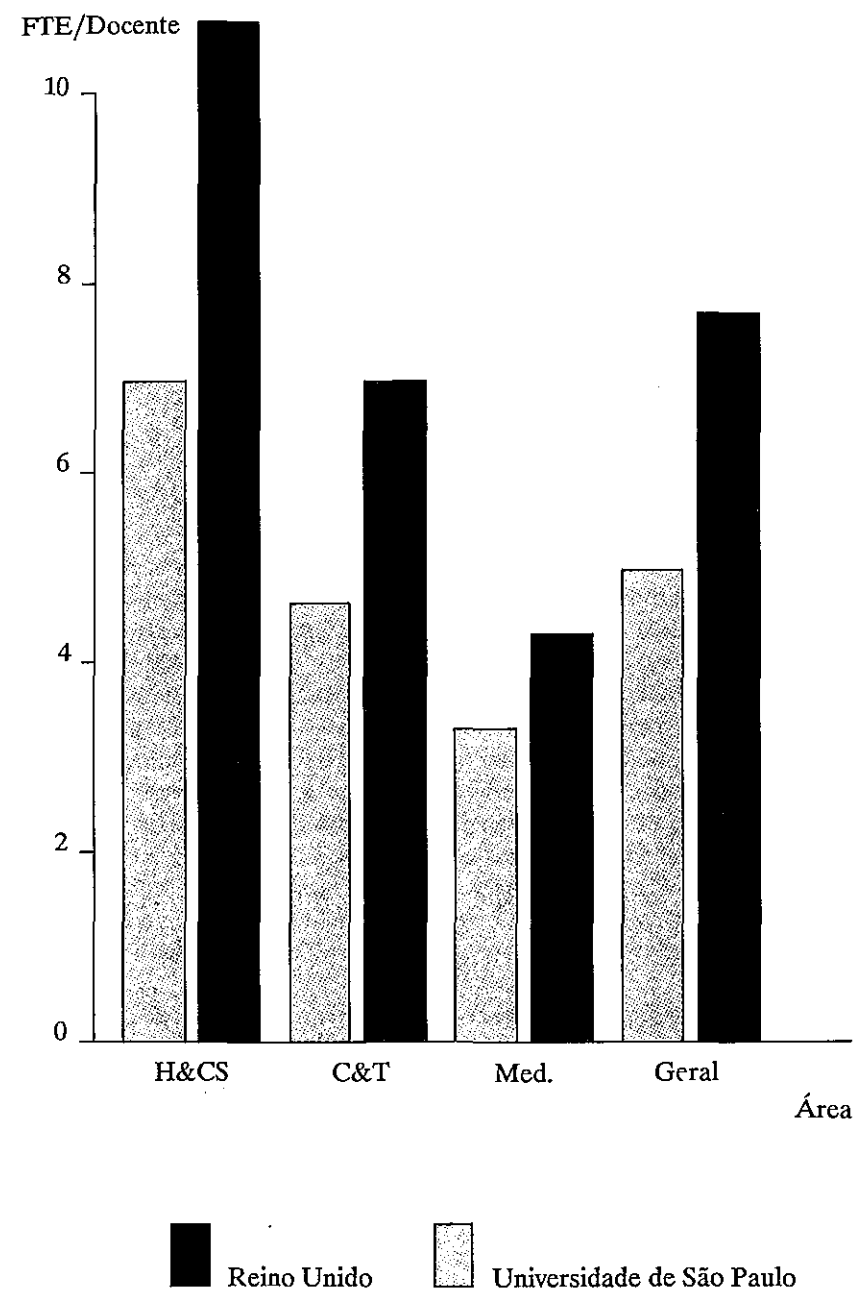



Figura 5.19 Comparação Alunos (FTE)/Docente, Graduação

6

Universidade Pública: Autonomia, Soberania e outros Bichos

*Sérgio Costa Ribeiro**

A discussão sobre a autonomia das universidades públicas brasileiras tem, quase sempre, sido abordada como um imperativo indispensável ao bom funcionamento do modelo de instituição preconizada pela Lei nº 5 540/68, isto é, uma universidade de ensino, pesquisa e com universidade de campo.

Antes de entrar na discussão do problema da autonomia e quão abrangente ela deve ser, é necessário entender por que esse modelo de instituição tem sido defendido pela comunidade acadêmica como o único aceitável. Em quase todos os países do chamado Primeiro Mundo vamos encontrar uma miríade de modelos de sistemas de ensino pós-secundários, cada um desempenhando o seu papel na sociedade muitas vezes de forma interligada e complementar. Por que, então, no Brasil (e também na maioria dos países do chamado Terceiro Mundo) só é reconhecido como válido o modelo utópico como o preconizado no Brasil pela Lei nº 5 540/68?

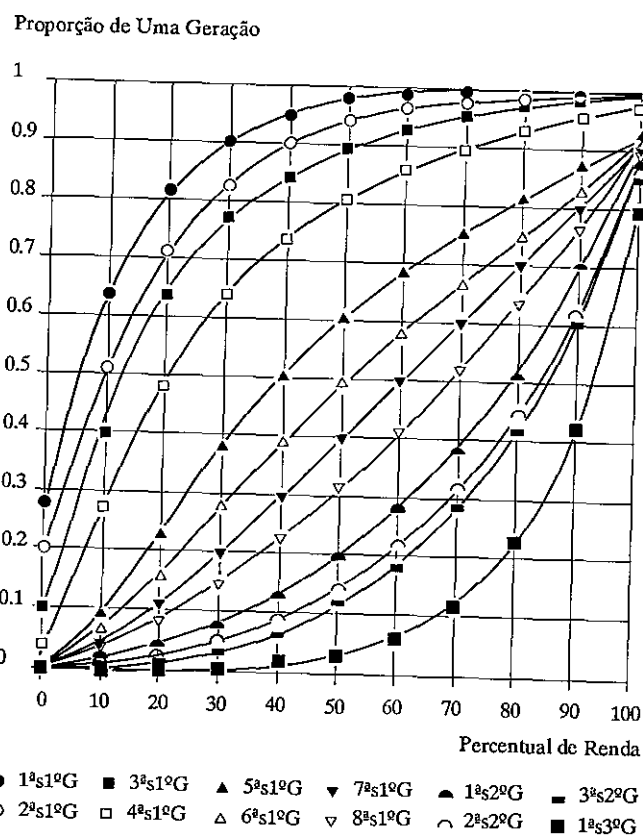
Geralmente dois argumentos são invocados. O primeiro, considerado reacionário pela maioria dos pensadores "progressistas", diz que a educação universitária tem como função única a formação da "elite". O segundo, geralmente defendido pela chamada "esquerda", defende este mesmo modelo único, com a justificativa de que deve ser universalizado

* Pesquisador Titular do Laboratório Nacional de Computação Científica (CNPq).

para as massas. Todas as correntes são unânimes quanto à gratuidade deste serviço público.

A pergunta é: por que ideologias tão díspares são tão convergentes neste assunto? Não podemos encontrar explicações no âmbito dos modelos de sociedade que cada uma dessas ideologias propõe. Vamos ter que entender este fenômeno dentro do contexto sociológico ou mais precisamente no nível sócio-econômico da clientela universitária.

O gráfico abaixo mostra, em proporções de uma geração, pessoas com a mesma idade ou uma coorte de idade que completam as séries do sistema formal de ensino no Brasil, em função do percentual que ocupam na distribuição de renda familiar *per capta* de hoje.

Figura 6.1 Taxas de Participação/Percentual de Renda e Série

Fonte: modelo PROFLUXO aplicado aos dados da PNAD 82[1]

1. Philip R. Fletcher e S. Costa Ribeiro, "Modeling Education System Performance with Demographic Data - an Introduction to the Profluxo Model", Paris, UNESCO, 1989 (mimeo).

Vemos quão perversa é a distruibuição da educação formal em nosso país. Entram de forma significativa nas universidades públicas e privadas apenas os estratos mais privilegiados da sociedade (acima do octagésimo percentual de renda familiar *per capta*). Em se considerando que a rede pública representa menos que um terço das matrículas do sistema e que concentra as carreiras de maior prestígio social, podemos inferir que nas instituições públicas estão localizadas as matrículas dos 5% mais ricos da população brasileira. A gratuidade é um escândalo!

O gráfico mostra ainda toda a situação da educação fundamental no Brasil. O argumento da universalização do modelo da universidade de ensino e pesquisa nos moldes da lei vigente é uma fantasia grotesca, já que mesmo a universalização do primeiro grau só se dá, hoje, para os 2% mais ricos da população.

Neste cenário aqueles que efetivamente freqüentam as universidades públicas representam uma casta de privilegiados. Mesmo no discurso, a idéia de universalizar este tipo de instituição é desconhecer as reais necessidades de formação pós-secundária numa sociedade moderna. Não se encontra um modelo único de instituição em nenhum país do chamado Primeiro Mundo. É preciso enfatizar que no mundo atual a internacionalização do capital e a divisão do mundo em blocos supranacionais e supraideológicos já é uma realidade próxima e a clivagem é feita entre exportadores e importadores de tecnologia, nesta divisão a educação pós-secundária é um imperativo de competitividade internacional, mesmo na condição de importadores desta tecnologia moderna.

É claro que no contexto social brasileiro dramaticamente visto no gráfico acima qualquer tentativa de criar outros formatos para as instituiçõe superiores públicas (ou mesmo privadas) é visto como uma ameaça ao cartório da elite e produz reações, por vezes radicais, como ocorreu com o anteprojeto GERES em 1986.

Ignoram, estas elites, que o modelo medieval de uma pequena casta aculturada e uma população de semi-escravos não educados é incompatível com a modernidade econônica e social do mundo de hoje e constitui uma ameaça à própria soberania nacional. Absorver a tecnologia atual requer a universalização da educação básica e profissionais com formação pós-secundária especializada e diversificada em proporções cada vez maiores.

Uma análise superficial da luta pela chamada autonomia universitária, neste contexto, mostra o que de fato está em jogo. Mesmo durante os períodos mais negros da repressão da ditadura militar a autonomia didática não foi seriamente atingida, houve, sim, um processo que mesclava a repressão política ideológica com lutas por interesses menores de hegemonia de grupos de poder internos que se utilizavam da delação ideológica (na maioria dos casos falsa) como expediente de tomada de poder.

O próprio processo de escolha de dirigentes, tão criticado, representava muito mais uma luta de interesses individuais e de grupos pelo poder do que uma tentativa de controle ideológico do sistema.

O início da chamada luta pela autonomia universitária com a formação das associações docentes e de funcionários visava, aparentemente, coibir o arbítrio da escolha através de listas sêxtuplas, onde os interesses políticos menores dos grupos extracomunidade acadêmica tinham, via tráfico de influência ao nível palaciano, o maior peso.

Rapidamente estas associações se transformaram em sindicatos corporativos, que começam a substituir a frágil hierarquização "meritocrática" defendida como a principal razão da própria luta pela autonomia por algo como "democratização", entendida num contexto populista e assitencialista (ou de cidadania numa sociedade civil) que esconde na realidade duas facetas características da situação em que a universidade pública está inserida na sociedade brasileira.

A primeira (o *esprit de corps*) tem a ver com o receio, real, aliás, daqueles que entraram para os quadros das universidades federais através de decretos e expedientes que pouco ou nada tinham de "meritocráticos" (o decreto de dezembro de 1981, por exemplo, que incorporou ao quadro docente colaboradores que em muitos casos haviam sido reprovados em concurso público na mesma instituição) em confronto com os membros competentes da academia que lhes impedia a ascensão aos pontos superiores da carreira.

A segunda diz respeito exatamente ao que foi mostrado anteriormente, isto é, à manutenção dos privilégios da casta economicamente superior da sociedade. A própria destruição do vestibular unificado e a volta às práticas altamente seletivas, habilitatórias e especializadas é uma das faces desta luta pela manutenção desses privilégios.

Este último ponto, o vestibular, é um exemplo gritante de quão distorcido está o discurso da autonomia. Como justificar em nome da "democracia", e da "autonomia", o abandono da função de formação dos docentes dos graus anteriores de ensino por parte das universidades públicas (quando as vagas destes cursos, em sua grande maioria, ficam ociosas), o que, a médio prazo, fatalmente irá comprometer a qualidade da educação básica da população, inviabilizando sua universalização competente, bem como a formação daqueles que irão freqüentar esta mesma universidade pública no futuro mediato.

Diante de um problema como este, por exemplo, não seria o caso de o governo (leia-se MEC) desenvolver uma política educacional que visasse priorizar a formação de recursos humanos para o magistério de primeiro e segundo graus nas universidades públicas? Mas como fazê-lo se, em nome da autonomia, os dirigentes das universidades se recusarem a implementá-la? Seria este um problema de autoritarismo do Estado e de autoridade da universidade autônoma ou de autoridade legítima do Estado e autoritarismo sectário da universidade?

Porém, a mais grave conseqüência da idéia de autonomia, nos moldes em que está sendo proposta e praticada em algumas universidades, é a confusão entre o tipo de "sociedade" que representa a comunidade universitária e a sociedade civil. Nesta última, a utopia do igualitarismo é uma bandeira que está sendo perseguida desde os tempos da velha Grécia. A universidade, por outro lado, pela própria natureza de sua função, não é uma sociedade de iguais, ao contrário é o *locus* da desigualdade. É exatamente a desigualdade do saber entre mestres *juniors* e *seniors*, entre estes e seus alunos, que caracteriza a dinâmica da criação, difusão e armazenamento do conhecimento. Sem isto a universidade perde sua função e sua própria razão de ser. É, por conseguinte, uma comunidade necessariamente "meritocrática", e como o igualitarismo, na sociedade civil, esta "meritocracia" é uma utopia a ser perseguida.

É claro que ao lado desta luta pelo controle hegemônico da escolha de seus dirigentes, a universidade quer também controlar de forma autônoma seus recursos, podendo dispor ao seu bel-prazer das diversas rubricas que hoje compõem o seu orçamento, que, por sua vez, é fixado pelo governo por critérios bastante duvidosos do ponto de vista de sua eficiência.

7

As Iniciativas e as Experiências de Avaliação do Ensino Superior: Balanço Crítico

*Jean-Jacques Paul, Zoya Ribeiro e Orlando Pilatti**

A discussão aqui apresentada sobre as iniciativas e experiências de avaliação no ensino superior brasileiro enfatiza as desenvolvidas ao nível das instituições e privilegia a dimensão do ensino de graduação. Estruturada em quatro partes, a primeira apresenta o contexto do surgimento do processo de avaliação, a segunda, as experiências das instituições, a terceira focaliza a problemática dos indicadores e a última discute os problemas e resultados.

PANORAMA DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

O Contexto do Surgimento do Processo de Avaliação

As primeiras experiências de avaliação no Brasil foram iniciadas pela CAPES, em 1977, nos cursos de mestrado e doutorado. Na mesma época, apareceram também preocupações ao nível da instituição de ensino superior como unidade de análise, reveladas por experiências de avaliação institucional em algumas universidades como a UNICAMP ou a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. No início da década de 80, diante

* Jean Jacques Paul, do Centre National de la Recherche Scientifique e da Universidade Federal do Ceará; Zoya Ribeiro, da Universidade Federal do Ceará; em colaboração com Orlando Pilatti, da Secretaria Nacional do Ensino Superior.

do crescimento das matrículas ocorrido no período anterior, surgiu uma preocupação com a qualidade do ensino; o Conselho Federal de Educação chegou a organizar um seminário a esse respeito. A preocupação com a avaliação motivou a CAPES a iniciar o Programa de Avaliação da Reforma Universitária em 1983, que se estendeu até 1986. Esse programa visava a identificação de "subsídios concretos e pertinentes tendo em vista a formulação de diferentes alternativas para a melhoria do ensino superior brasileiro"[1], através da coleta de dados descritivos e de opiniões de dirigentes, professores e alunos de 32 instituições de ensino superior.

Em julho de 1986, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras assumiu, em sua reunião anual, a questão da avaliação de desempenho como um compromisso social das universidades. Naquela ocasião o prof. Aloísio Sotero, transmitindo apelo do ministro Jorge Bornhausen para que as universidades "respondessem de forma positiva à convocação do CRUB", afirmava que a universidade deveria ser "ela mesma a primeira interessada e a mais competente para avaliar seu desempenho" e que essa auto-avaliação, antes de mais nada, era "conseqüência e expressão da própria autonomia universitária". Para viabilizar a criação e o desenvolvimento de processos internos de avaliação, o ministro em exercício empenhava a disposição do ministério de, por intermédio da SESu, "apoiar as iniciativas e experiências neste sentido".

O CRUB retomava assim uma discussão iniciada em novembro de 1985 com a publicação do relatório final elaborado pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. Diagnosticando a "ausência de parâmetros" como "um dos problemas mais graves do ensino superior brasileiro" e apostando numa "crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação", a Comissão entendia "caber ao CFE, uma vez renovado nos termos por ela propostos, a missão de tomar a iniciativa e dar legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação".

As recomendações contidas no relatório entitulado Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira foram entendidas pelo ministério como não constituindo "projeto acabado (...) senão que um conjunto de proposições" que necessitavam ser submetidas a "cuidadoso escrutínio"[2]. Impunha-se, portanto, a criação de um novo grupo, responsável pela sistematização dessas proposições e pela "convocação da comunidade ao debate". Com esses objetivos cria-se no interior do MEC, em fevereiro de 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES). O relatório do GERES, que dedicava um capítulo à questão da "Autonomia e Avaliação", surge na reunião do CRUB, citado pelo então Secretário da Educação Superior, prof. Paulo Elpídio de Menezes Neto,

1. PARU, Detalhamento do Programa, p. 2.
2. Cf. Relatório GERES, 1987.

também representante do GERES. A divulgação desse documento suscitou enorme controvérsia entre "as associações representativas dos segmentos das universidades e a comunidade científica", polarizada por "manifestações inteiramente favoráveis e inteiramente contrárias à iniciativa e ao teor do anteprojeto"[3]. A acalorada polêmica, pela dimensão que tomou, parece ter funcionado como um freio à discussão mais específica da problemática da avaliação. Daí o espaço de mais de um ano entre as intenções do ministério, proclamadas na reunião do CRUB, e o desencadeamento do processo em setembro de 1987, com a realização, em Brasília, do Encontro Internacional sobre Avaliação de Ensino Superior, momento a partir do qual a SESu tomou a si a responsabilidade de coordenar uma programação de estudos e debates sobre a temática da avaliação.

Ao tempo da realização desse primeiro encontro, o diagnóstico da situação das universidades no que diz respeito ao tema da avaliação apontava para "a falta de conhecimento mais aprofundado sobre a realidade do sistema de ensino superior", apesar da "existência, no país, de alguns estudos e conhecimentos técnicos disponíveis, bem como de algumas experiências de processos avaliativos em andamento", e de um "número significativo de pessoas já sensibilizadas para a questão"[4].

Ao final do encontro, as principais recomendações eram no sentido de que o MEC/SESu apoiasse financeiramente a realização de encontros, de estudos e de trocas de experiências como forma de "sensibilizar a comunidade universitária para a aceitação da idéia de avaliação". Os participantes do encontro também se posicionaram quanto à forma de avaliação a ser privilegiada – a auto-avaliação – e quanto à necessidade de "ser refreada qualquer tentativa de utilização dos seus resultados como critérios para alocação de recursos". Ainda em setembro de 1987, realizou-se na Universidade Federal de Santa Maria um encontro sobre as Perspectivas da Avaliação Institucional.

No ano de 1988 quatro grandes encontros deram continuidade a esse programa de "sensibilizaçao da comunidade universitária". O primeiro deles, em março, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Pará, congregou instituições de ensino superior da Amazônia; o segundo, em maio, coordenado pela Universidade Federal de Santa Catarina, reuniu instituições da região Sul; o terceiro, ainda em maio, organizado pela Universidade Federal do Ceará, envolveu as universidades e instituições isoladas da região Nordeste, e o quarto, em setembro, promovido pela Universidade Estadual Paulista, de caráter mais regional, ainda assim, contou com a presença de participantes de outros Estados. Ainda com o apoio da SESu, realizou-se em fevereiro de 1989, na Fundação Carlos Chagas, um Seminário sobre Avaliação Institucional: a Universidade, com o objetivo

3. Cf. GERES, 1987.
4. Cf. Síntese dos relatórios dos grupos de trabalho, *Dois Pontos*, nº 38, 10/1987.

específico de discutir o "perfil do avaliador no contexto da avaliação institucional no âmbito das instituições de ensino superior".

Dois textos de Cláudio Neiva permitem explicitar as intenções da SESu em relação à avaliação pelas instituições de ensino superior[5]. O primeiro texto defende a posição da SESu e o papel do Ministério da Educação, que, na opinião de parte da comunidade acadêmica, estaria ocultando "intenções deletérias contra as instituições de ensino superior, em especial contra as instituições públicas". Na sua veemente defesa, o autor aposta num sistema eclético onde "farão avaliação professores, alunos, pais de alunos, empresas e empresários, institutos organizados de representação social, associações profissionais, sindicatos – todos, afinal, que já a fazem quotidianamente, que sempre a fizeram, de uma forma ou de outra", garantindo a disposição do ministério de criar condições para a realização da avaliação. Quatro linhas de ação aparecem definidas: popularização das atividades de avaliação, criação ou validação de bases de dados e métodos, estímulo ao trabalho técnico de desenvolvimento de metodologias de avaliação, divulgação das informações sobre o processo. A SESu também se declara interessada na avaliação do sistema de ensino superior como um todo e com os padrões de desempenho de cada instituição (sejam elas públicas ou particulares, universitárias ou isoladas) de uma forma compatível com a autonomia. Ao mesmo tempo, as instituições universitárias públicas receberiam uma atenção específica, como o indica o segundo texto, na medida em que, no caso delas, "haverá que se descobrir esquemas de acompanhamento e avaliação que, sem invadir terrenos onde o conceito de autonomia possa ser ferido, garantam à sociedade avaliar em que medida os recursos aplicados no ensino superior público correspondem ou deixam de corresponder às suas necessidades e expectativas".

As Experiências Nacionais

Além das reuniões promovidas pela SESu, várias atividades foram desenvolvidas ao nível nacional ligadas à avaliação, institucional ou de mérito, em parte apoiadas diretamente pela SESu.

Na área da avaliação ao nível da instituição, uma primeira atividade diz respeito ao desenvolvimento de uma metodologia para a apropriação dos custos no interior das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). A Portaria da SESu nº 278, de 08/06/1988, decidiu a criação de uma comissão cujo objetivo seria o de propor um modelo uniforme de apropriação de custos das IFES. Essa comissão, além de representantes da SESu, contou com a participação de membros de oito universidades

5. Cláudio Neiva, "A avaliação do Ensino Superior: Diretrizes e Bases para uma Política", *Dois Pontos*, 09/1987; e "A avaliação no Sistema de Ensino Superior: o Caso da Ação Supervisora do Ministério", *Dois Pontos*, 0809/1988.

federais. Os seus trabalhos se traduziram na elaboração da versão preliminar de um *Manual de Apuração de Custos Universitários*, cujos primeiros resultados deveriam ser apresentados no final de novembro de 1989.

A segunda atividade concretiza-se no Projeto Galileu. Esse projeto, apoiado pela SESu, visa desenvolver a elaboração de indicadores gerenciais nas instituições de ensino superior brasileiras. Composto de quatro módulos e implantado parcialmente em 14 instituições, o projeto sofre ainda algumas dificuldades de implantação e por isso a previsão, por enquanto, é terminar a implantação em quatro instituições, denominadas "estações-polo", "de tal forma que se possa, dentro de prazo relativamente curto, concluir todas as etapas de desenvolvimento, incorporar o sistema à vida administrativo-acadêmica de cada instituição e avaliar tanto o sistema quanto o seu impacto como mecanismo de melhoria dos processos ligados ao gerenciamento institucional". As decisões sobre a permanência do projeto nas outras 11 instituições dependerá de uma avaliação do estado da implantação atual. A SESu tem apoiado também, através da CODEA/SUPES, projetos individuais de universidades. No ano de 1988, dez projetos receberam ajuda.

A avaliação de mérito no âmbito das IFES conheceu um desenvolvimento interessante através da Portaria nº 475 de 26/06/1987, que estipula a avaliação compulsória dos docentes pelos alunos com fins de progressão na carreira. Na verdade, esse processo desencadeou-se de forma um tanto precipitada, na medida em que teria sido desejável elaborar primeiro uma metodologia em colaboração com os docentes, a partir, por exemplo, de um grupo de trabalho, como foi feito no caso da apropriação dos custos.

Além dessas atividades ligadas à SESu, uma experiência importante foi desenvolvida no âmbito do Projeto MEC/BID III. O acordo desse projeto estipula que as 11 universidades contempladas devem conduzir um processo de avaliação articulado em quatro fases: avaliação de contexto antes do início da implementação do programa, avaliação contínua com levantamento de dados durante a sua implementação, avaliação global final ao concluir sua implementação, avaliação do impacto do programa após o seu término. A avaliação devia ser coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (Cedate), organismo ligado à secretaria geral do MEC. Um aspecto importante dessa experiência diz respeito à recomendação segundo a qual cada universidade envolvida deveria criar um núcleo de avaliação "preferencialmente vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento de cada instituição".

AS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Antes de discutir as experiências das universidades brasileiras em matéria de avaliação, apresentaremos as fontes de dados utilizadas e a metodologia de análise.

Fontes de Dados e Metodologia de Análise

Para realizar a coleta das experiências, utilizamos três fontes de dados: uma pesquisa específica realizada pela SESu, relatórios apresentados em encontros ou divulgados de outra forma, e as redes estruturadas do tipo Projeto Galileu ou MEC/BID III. A pesquisa da SESu foi desenvolvida em setembro de 1989 e consistiu em pedir às instituições que informassem a respeito dos trabalhos desenvolvidos, enviando um resumo desses trabalhos e os eventuais relatórios. Nessa pesquisa, foram contatadas todas as universidades e uma parte das instituições isoladas, pelo menos as federais e aquelas que tinham um contato com a SESu/SUPES. A pesquisa permitiu obter a primeira relação nacional das experiências de avaliação das universidades brasileiras. Entretanto, alguns limites devem ser destacados. Primeiro, o panorama é parcial, na medida em que existem instituições que não informaram, por não terem sido consultadas, e instituições que, apesar de terem sido consultadas, não informaram, mas que podem ter alguma experiência. O segundo limite diz respeito aos tipos de dados obtidos, uma vez que as informações fornecidas não seguem uma apresentação-padrão, o que complicou as comparações a respeito da organização dos trabalhos de avaliação, da metodologia usada e dos resultados obtidos.

Se juntarmos os dados obtidos junto às três fontes mencionadas, podemos esboçar uma visão geral do desenvolvimento da avaliação nas instituições brasileiras. Nesse quadro, cada instituição aparece apenas uma vez, consistindo a ordem de prioridade utilizada em considerar primeiro as instituições que responderam à pesquisa, depois aquelas que têm documentos publicados e finalmente aquelas que participam de uma rede que desenvolve atividades de avaliação. Sem perder de vista os limites já colocados, podemos tentar fazer um comentário desse quadro. O que aparece em primeiro lugar é a maior participação das universidades, na medida em que 59% dentre elas desenvolvem projetos de avaliação. No conjunto das universidades, a presença mais forte é a das públicas (73% dentre elas têm atividades de avaliação), e especialmente das federais (taxa de participação de 83%); um terço das particulares exerce atividades de avaliação. Esses dados mostram que, a despeito de um real desenvolvimento das atividades de avaliação, nas instituições de ensino superior brasileiro ainda são exigidos muitos esforços de conscientização da necessidade do processo, especialmente em direção às instituições particulares, permanecendo também um campo da atuação nessa área junto às instituições públicas, inclusive algumas federais.

Tabela 7.1 Experiências das Universidades Brasileiras em Matéria de Avaliação

Tipo/Fonte	Pesquisa	Relatórios	Rede	Total	Universo
Universidade					
Federal	14	7	8	29	35
Estadual	5	1	2	8	15
Municipal	1			1	2
Particular	9	2		11	31
Federações/ isoladas					
Federal	3		2	5	19
Estadual					72
Municipal					90
Particular	3		1	4	607
Total	35	10	13	58	871

Para realizar a análise das experiências, tentamos classificá-las em três níveis: aquelas que envolvem toda a instituição, as que se dirigem mais para o ensino de graduação e as que tocam apenas um ou alguns cursos específicos. Dentro de cada um desses níveis, efetuamos na medida do possível uma distinção entre trabalhos do tipo "diagnóstico"/novo conhecimento e trabalhos do tipo "acompanhamento". A definição desses últimos se baseou na explicitação do caráter permanente do processo e/ou na criação de órgãos que têm uma certa permanência.

As Experiências na Dimensão da Instituição

Do tipo "diagnóstico"/ novo conhecimento

Seis experiências foram destacadas nesse grupo. Os projetos estão voltados para a definição e/ou reformulação do projeto global da instituição ("renovação institucional" no caso da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, projeto de avaliação do Projeto Pedagógico da Universidade Católica de Santos, diagnóstico sobre o perfil acadêmico da Universidade do Rio de Janeiro), o que parece básico para deslanchar um processo de avaliação.

A diversidade é a regra, com um projeto que tomou a forma de um seminário (Pará), um outro que necessitou de um estudo mais aprofundado com participação de avaliadores externos (UERJ), ou, ainda, um projeto ambicioso de produzir um diagnóstico com 25 mantenedoras (programa do Instituto Brasileiro de Qualificação do Ensino Superior ligado à ABM). Os objetivos explícitos podem também variar muito, desde uma

reformulação curricular no caso da Universidade Católica de Santos, até uma proposta de questionamento mais abrangente (da identificação das vocações específicas até a definição das estratégias a serem conduzidas para as mudanças tanto ao nível da instituição como um todo, quanto ao nível de cada unidade).

Os resultados não são claros (dois projetos ainda em andamento), mas o fato mais interessante é que esse diagnóstico pode colocar em evidência a necessidade de uma avaliação contínua (caso da UERJ). Essa avaliação contínua vai necessitar freqüentemente da elaboração de uma estrutura específica, como veremos em seguida.

A experiência da UFC parece distinguir-se das demais por se interessar pela racionalidade do ensino superior cearense como um todo, analisando o papel de cada uma das três instituições existentes em Fortaleza. Conduzido sob a responsabilidade da Coordenadoria de Análise Institucional e Avaliação da PR/PL, o projeto engloba três estudos, dois deles já concluídos, um sobre as estratégias dos vestibulandos e outro sobre as condições de vida e de trabalho dos universitários. O terceiro, que tem por objetivo analisar a absorção pelo mercado de trabalho dos egressos do ensino superior, está em andamento.

Do tipo "acompanhamento"

Ainda na dimensão da instituição, há que se destacar outro aspecto de fundamental importância para o desencadeamento de processos avaliativos de caráter sistemático e permanente – a criação de comissões. Dentro das instituições que informaram estar envolvidas com essas atividades, algumas mencionaram explicitamente a criação de coordenadorias/comissões; outras mencionaram a existência de equipes ou grupos de trabalho, sem explicitação desse caráter de permanência. Geralmente são órgãos de criação recente (1988 ou 1989 para a maior parte), o que denota uma certa explosão desse tipo de prática e, ao mesmo tempo, a sua juventude/inexperiência. Existem entretanto algumas experiências mais antigas, como a da Universidade de Ribeirão Preto, que se iniciou em 1974.

Três pontos críticos aparecem na criação desses órgãos: o da denominação, o da vinculação e o da composição. As denominações encontradas – coordenadoria, comissão, núcleo, equipe, grupo – indicam diferentes graus de formalização, que podem também significar diferentes graus de comprometimento institucional. No que diz respeito à vinculação à estrutura organizacional, também são encontradas diferentes soluções, reveladoras de um certo "entendimento" sobre a competência dessas comissões. Não se pode comparar desse ponto de vista uma coordenadoria ligada a uma pró-reitoria e explicitamente criada para desenvolver um trabalho de avaliação e uma equipe que atua num departamento de educação; o caso da UnB é original na medida em que a Comissão de Avaliação Institucional foi vinculada ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, para evitar os problemas ligados às mudanças da administração superior da universidade. A última área crítica, a da composição, embora não explicitada na maioria das vezes, revela alguma preocupação com a legitimidade de seus componentes. As universidades de Pelotas e de Ijuí explicitaram o caráter paritário da comissão formada, que envolve docentes, alunos e servidores.

Os trabalhos, na sua maioria, mais voltados para uma avaliação do tipo qualitativo, participativo, refletem uma preocupação com o diagnóstico mais amplo da realidade institucional (Espírito Santo, Católica de Pelotas, Passo Fundo, Ijuí e Ribeirão Preto), encontrando-se, em algumas delas, a referência explícita a uma avaliação-diagnóstico. Em algumas experiências podem-se identificar tentativas de adaptação do paradigma da avaliação emancipatória proposta por Saul (1988a), inicialmente para a avaliação do currículo de um curso de pós-graduação. O modelo crítico-transformador, no entanto, pensado para uma realidade muito menos complexa – o currículo de um curso de pós-graduação –, parece exigir um tempo muito dilatado, quando o objetivo da análise se complexifica e assume a dimensão de uma universidade. Além disso, como as instituições de ensino superior ressentem-se de maior familiaridade com as práticas avaliativas, o compromisso principal do modelo, "fazer com que as pessoas (...) escrevam a sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação"[6], pode implicar um tempo indesejavelmente longo, dada a urgência de algumas questões. Nesse contexto, pode-se entender o reduzido número de instituições preocupadas com a elaboração de indicadores quantitativos, do tipo indicadores de desempenho.

Além de universidades ligadas ao Projeto Galileu, como a Universidade Federal do Paraná ou a Universidade Regional de Blumenau, e da Universidade de Brasília, que elaboram indicadores mais ligados à vida acadêmica (total de horas matriculadas por carga média, total de horas aprovadas/total de horas matriculadas no caso das duas primeiras, indicadores ligados à avaliação do docente e da disciplina a partir da auto-avaliação do professor e das opiniões dos alunos no caso da UnB), duas universidades, a USP e a UFC, apresentam esforços para elaborar indicadores suscetíveis de descrever a vida da instituição. No caso da USP, é importante destacar a existência de um sistema integrado de dados que permite o cálculo de indicadores de desempenho do ensino e da pesquisa. A Câmara de Extensão tentou igualmente elaborar indicadores nessa área. A UFC desenvolveu um trabalho pioneiro com a publicação anual desde 1979 do seus *Dados Básicos*, que envolvem as três atividades fins da instituição. Entretanto, não se pode confundir dados básicos e indicadores, na medida em que os dados não são sempre elaborados para avaliar as con-

6. Cf. Saul, 1988b.

dições de funcionamento e não permitem necessariamente comparações entre os vários setores da instituição. Nesse sentido, são agora elaborados indicadores de desempenho do tipo "taxa de evasão", "tempo médio para formar um graduado", "custo/aluno", "custo/graduado". O caso da UnB é interessante na medida em que essa instituição se propõe a desenvolver uma auto-avaliação institucional partindo da opinião dos alunos e dos professores a respeito dos seguintes itens: características dos alunos respondentes, desempenho científico-técnico do professor, desempenho didático-pedagógico do professor, características da disciplina, aspectos atitudinais, apoio didático-pedagógico, infra-estrutura, auto-avaliação do estudante, opinião a respeito da avaliação. Desenvolvido inicialmente no primeiro semestre de 1987 de maneira opcional em oito departamentos, esse projeto foi progressivamente generalizado a todos os departamentos. Mas se pode observar que os perfis obtidos não são relacionados com outros indicadores mais tradicionais do tipo taxa de evasão ou tempo real para graduar-se, o que permitiria um enriquecimento mútuo das duas famílias de indicadores. A escolha de privilegiar dados de opinião e de não tentar utilizar dados mais estritamente quantitativos não parece ser ocasional; é como se existisse na segunda família de indicadores uma conotação "produtivista" rejeitada por certos especialistas em educação.

Na Dimensão do Ensino de Graduação

Do tipo "diagnóstico"/ novo conhecimento

Os trabalhos do tipo diagnóstico, na dimensão do ensino de graduação, apresentam preocupações com o vestibular, com as altas taxas de reprovação e evasão, com a formação profissional e ainda com a questão dos cursos noturnos.

Os diagnósticos sobre o vestibular tentam aperfeiçoar os critérios de seleção e redefinir as habilidades e conteúdos exigidos, com o objetivo de melhor integrar o ensino de segundo e tereceiro graus (PUC-MG e UNICAMP).

A experiência da UNICAMP pretende, além das mudanças, verificar se as novas exigências estão provocando uma elitização ainda maior na seleção e para isso utiliza os dados obtidos no questionário sócio-econômico aplicado aos vestibulandos no momento da inscrição.

Os dados desse instrumento também têm constituído objeto de estudo para outras instituições, quer em forma apenas descritiva, como no caso da UECE e da UNEB, quer em forma mais analítica e interpretativa, como o trabalho da UFRGS. A análise institucional realizada pela UFRGS também parte de um delineamento do perfil sócio-cultural dos estudantes que a procuram para, a partir daí, verificar a sua configuração, dentro do sistema de ensino superior riograndense, bem como as suas áreas de influência geográfica e sócio-cultural.

Os estudos interessados em avaliar a produtividade interna dos cursos de graduação (taxas de reprovação e de evasão) são de orientação mais qualitativa, voltados para a descrição de fatores/variáveis associados ao fenômeno e para a discussão de alternativas capazes de reduzir a sua intensidade. Enquanto o estudo desenvolvido pela UF de Uberlândia privilegia o fenômeno da reprovação, os levantamentos realizados na UF do Pará, na UFSC e na Fluminense voltam-se para o fenômeno da evasão. A análise conjunta dos dois fenômenos constitui objeto de estudo de um projeto da UFBA ainda não iniciado. O diagnóstico da UNIFOR busca "obter evidências e identificar deficiências" da qualidade do ensino, analisando dimensões como a qualificação docente, a situação sócio-econômica e profissional dos professores e alunos, as condições de infra-estrutura física e material e o funcionamento dos serviços de apoio pedagógico e de orientação acadêmica. O trabalho da UERJ analisa a qualidade da formação profissional na perspectiva de uma melhor adequação entre o "perfil profissional" e o currículo do curso, buscando-a através da opinião de profissionais da área, professores e alunos. O Programa de Formação Geral do Engenheiro, desenvolvido pela INATEL, também se preocupa com a qualidade da formação profissional e surgiu de uma investigação realizada junto a ex-alunos e empregadores, com o objetivo de "detectar a *performance* média do profissional de engenharia elétrica", identificando "falhas e virtudes da formação acadêmica que o INATEL vem oferecendo". O diagnóstico sobre as condições dos cursos noturnos oferecidos pela UFPR parece se encaminhar para a discussão do significado da "qualidade do ensino", levando em consideração a especificidade do turno em que ele funciona.

Uma das dificuldades desses trabalhos encontra-se no fato de que os questionários utilizados, embora tenham o mesmo objetivo – diagnosticar o perfil sócio-econômico dos que chegam ao curso superior – diferem muito na construção das variáveis privilegiadas. Embora os trabalhos objetivem a investigação de fenômenos muito semelhantes, eles não parecem se encaminhar para a produção de indicadores comparáveis nem para o aproveitamento, por parte de outras instituições, da metodologia utilizada. Problema semelhante aparece nos estudos direcionados para a avaliação da qualidade do ensino (UNIFOR) ou da formação profissional (UERJ e Instituto Nacional de Telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí – MG – INATEL). Tratada sem a explicitação dos critérios que a definem ou que a tornam visível, a questão da qualidade fica esvaziada na sua compreensão.

Do tipo "acompanhamento"

Na perspectiva do acompanhamento do ensino de graduação, as experiências se apresentam bastante diversificadas, do ponto de vista do estágio em que se encontram e do grau de abrangência pretendido.

Algumas instituições deixam clara a preocupação em "sistematizar uma base de dados" como ponto de partida para a avaliação. Nessa linha, inscrevem-se os trabalhos da Universidade Federal de Ouro Preto, que não explicita os dados a serem considerados, e o da Universidade Federal do Maranhão, que já avança na construção de indicadores simples do tipo demanda para os cursos, titulação do corpo docente, taxa de graduação, tempo de conclusão, taxa de abandono e custo institucional, alguns deles em nível de curso.

Também na dimensão do ensino de graduação aparecem experiências voltadas para a elaboração de "sistemas de avaliação", visando uma redefinição do "projeto político-pedagógico dos cursos de graduação", com ênfase nas licenciaturas (caso da Universidade de Caxias do Sul) ou num "aprimoramento do ensino, a partir de depoimentos de alunos" (Universidade Federal de São Carlos) ou do envolvimento de toda a comunidade universitária (UNESP, PUC-RS). Na sua maioria, os trabalhos não indicam a natureza específica do problema, suas características ou determinantes, tarefa que exige um trabalho técnico mais sofisticado e a existência de uma equipe formalmente criada para executá-lo. A Universidade de São Carlos, por exemplo, insiste no despreparo do professor para, isoladamente, atuar na avaliação.

Na Dimensão do Curso

Do tipo "diagnóstico"/ novo conhecimento

No nível dos cursos, os diagnósticos apresentam-se também pouco específicos, no que se refere à natureza dos problemas analisados, bem como à sua origem. Com exceção dos cursos de licenciatura, que aparecem direta ou indiretamente envolvidos em processos avaliativos, não se consegue detectar "áreas" de maior concentração desses processos, o que parece indicar uma "preocupação generalizada" com o ensino superior como um todo.

Na área de humanidades aparecem os cursos de Serviço Social (PUC-MG), de Ciências Econômicas e Administração (UFF e UF de Viçosa), de Pedagogia (UFPI e UNESP-Franca); na área tecnológica, a FURB volta-se para os cursos de Engenharia por ela oferecidos; na área de saúde, a EPM avalia um novo currículo, implantado em 1987, e a UNESP-Botucatu avalia, na percepção de ex-alunos, o currículo de Ciências Biológicas; finalmente, na área das Ciências Agrárias, aparecem trabalhos da UF de Viçosa e da UFC que, em 1986, elaborou um "Perfil Bio-Psico-Sócio-Econômico dos Educandos de Agronomia" (saúde, comportamento alimentar e cultural, desempenho acadêmico, projeto profissional) e para um período de nove anos (1976/85) levantou dados de acompanhamento do "Desempenho do Departamento de Fitotecnia", com ênfase na perda da carga discente, nos abandonos, no tempo de conclusão para os alunos do mestrado e na intensidade e custo médio das publicações.

Do tipo "acompanhamento"

As experiências de caráter mais permanente, na dimensão dos cursos, parecem se concentrar nas licenciaturas (UFPa), com destaque para o curso de Pedagogia (UFPa, UFF, UFSC), havendo também preocupações com o curso de Letras e de Enfermagem (UFSC) e de Medicina e Cirurgia (UNIRIO). As metodologias, em geral, baseiam-se em entrevistas junto a professores e alunos, mas não apresentaram "resultados" a partir dos quais tenham sido desencadeadas propostas objetivas de aperfeiçoamento ou melhoria.

OS INDICADORES NOS TRABALHOS DE AVALIAÇÃO

Considerações Gerais

Sem querer abrir uma discussão ampla a respeito do conceito de indicador de desempenho, convém lembrar que esse conceito nasceu de uma visão da universidade como unidade de produção, que combinaria vários fatores de produção para produzir graduados e resultados de pesquisa[7]. Nessa perspectiva, a universidade teria que maximizar sua eficácia (otimizar as quantidades produzidas com as suas dotações de fatores de produção) ou sua eficiência (minimizar as quantidades de fatores de produção usadas para produzir uma quantidade dada de produtos), o que significa que a instituição teria por objetivo maximizar a sua produtividade (relação entre quantidade de fatores de produção e quantidade de produto).

As universidades, porém, não são simples unidades produtoras e nem as suas administrações superiores são constituídas de gerentes unicamente preocupados em maximizar uma hipotética função de produção. O processo de elaboração e de difusão do saber vai além da simples justaposição de alunos e de professores numa sala. Na verdade, professores e alunos representam, antes de mais nada, a razão de existir da própria uni-

7. Cf., por exemplo, Bowles, 1970.

versidade e não podem ser reduzidos a simples fatores de produção. O processo de produção na universidade apresenta-se bem mais complexo do que aquele do paradigma econômico.

Os indicadores podem ser definidos como "indicações geralmente quantificadas dos recursos empregados e dos resultados obtidos nas áreas que correspondem aos objetivos específicos da empresa considerada"[8]. A diferença entre eles e a noção de produtividade reside no fato de que geralmente os indicadores têm uma função de descrição e não buscam relacionar fatores de produção a quantidades produzidas.

A elaboração de indicadores se desenvolveu consideravelmente nesses últimos anos. Um recente estudo da OCDE, realizado em setenta instituições de ensino superior de quinze países, revela que em média cada instituição elabora dez indicadores, dos quais três de desempenho, sendo o custo unitário o mais freqüentemente citado entre esses últimos. Esse estudo permitiu classificar os indicadores em três grupos, de acordo com o momento do processo de produção: indicadores de entrada, indicadores de processo e indicadores de resultado[9]. A essa primeira classificação podemos juntar uma outra distinção, baseada no grau de informação trazida pelos indicadores. Nesse caso, distinguiremos os indicadores simples, cujo objetivo é descrever um processo, os indicadores gerais, muitas vezes obtidos fora da instituição na forma de opiniões ou de resultados de pesquisas e, finalmente, os indicadores de desempenho. Estes últimos não são neutros e implicam um julgamento de valor. Geralmente, define-se o desempenho da seguinte maneira: quando o indicador varia num certo sentido, isso significa que a situação é melhor; quando ele varia no sentido contrário, a situação é menos boa[10].

Os Indicadores Elaborados no Brasil

Esses indicadores aparecem geralmente nos *Dados Básicos, Anuários Estatísticos* e documentos desse gênero. Como o número de instituições de ensino superior que elaboram tais publicações parece ser ainda reduzido, destacamos quatro universidades que publicam anualmente essas informações. O número real deve ser ligeiramente maior, mas ele representa de qualquer forma uma minoria de instituições.

Os indicadores de entrada se referem aos insumos. O indicador de desempenho mais citado, no que tange aos alunos, é a relação candidatos/vagas elaborada certamente por todas as instituições. No que diz respeito aos docentes, algumas universidades (Universidade do Amazonas, Universidade Federal do Ceará, Universidade do Pará, Universidade de

8. Definição do *University Grants Committee*, citada por Wagner, 1987.
9. Cf. Cuenin, 1986.
10. *Idem.*

São Paulo) elaboram ou fornecem dados que permitem a elaboração da relação professores/outro pessoal ou da relação dedicação exclusiva/outros tipos de dedicação; no que se refere ao financiamento, as mesmas universidades apresentam os recursos obtidos fora da instituição e a origem desses recursos. Os indicadores simples de entrada mais comuns são o número de alunos, o número de docentes etc.

Os indicadores de processo se referem ao desenvolvimento da ação propriamente dita. Como indicadores de desempenho, podemos citar, no que diz respeito aos alunos, o índice de aprovação em cursos de graduação, por unidade, publicado a partir de 1988 pela USP. No que concerne às condições de trabalho, a relação aluno/professor pode ser calculada para as universidades que fornecem os indicadores simples de número de alunos e de docentes. No caso da USP essa relação é elaborada em termos de "regime equivalente tempo integral de aluno"[11], o que permite tomar em consideração as diferenças de carga horária ou de intensidade de matrícula entre cursos ou unidades. Os dados das quatro universidades citadas acima permitem ainda conhecer o espaço físico por aluno e por docente. No que tange aos recursos financeiros, o indicador de desempenho que começa a ser produzido é o custo/aluno, no caso da USP e do grupo das universidades federais encarregado pela SESu de elaborar uma metodologia nesse campo. Alguns indicadores simples como a carga horária dos alunos e dos professores são também produzidos (USP, UFC).

Os indicadores de resultado se referem ao produto. Dentro dos indicadores de desempenho, podemos encontrar, na dimensão dos alunos, a taxa de graduados (seja na forma da relação graduados/vaga como no caso da USP ou na proporção real de graduados em cada cem ingressantes no caso da UFC), a taxa final de abandono (UFC), o tempo real para formar um graduado (USP, UFC). No que diz respeito aos indicadores ligados ao mercado de trabalho, há que se destacar o estágio muito incipiente em que eles se encontram, na medida em que poucas pesquisas de egressos foram conduzidas. Podemos citar o trabalho de Medeiros *et al.* (1980), que se limitou à análise do desvio ocupacional dos graduados de Direito de 1958 e 1976 pela Faculdade de Direito do Vale do Paraíba; a pesquisa desenvolvida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1982, que envolveu, em 48 instituições de ensino superior (23 universidades e 26 instituições isoladas), os graduados de cinco cursos (Administração, Biologia, Educação, Medicina, Química) para os anos 1972, 1975, 1978, 1980; a pesquisa realizada pela Universidade Federal do Ceará no final de 1986 com os concluintes de 1978, 1980, 1983 de 17 cursos; e a pesquisa com os egressos do triênio 77/79 da Escola Técnica de Comércio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Os dados referentes aos egressos permitem calcular por curso, entre ou-

11. Cf. Wolynec, 1989.

tros indicadores, a taxa de emprego/desemprego dos egressos e seu salário. Na dimensão dos docentes, é interessante ressaltar que algumas universidades como a USP, a Universidade do Pará, a Universidade do Amazonas apresentam a sua produção científica; a USP tenta elaborar uma ponderação dos vários tipos de publicações.

No Brasil são elaborados também indicadores gerais, que se referem ao produto da avaliação externa (por peritos ou pela imprensa). A experiência mais séria é aquela da CAPES a respeito dos cursos de pós-graduação, enquanto editoras, como a Editora Abril, realizam "cotações" de todos os cursos no país.

É importante ressaltar que existe no Brasil atualmente uma tendência favorável ao desenvolvimento de indicadores de desempenho. A SESu se mostrou também interessada em incentivar reflexões a respeito da elaboração de um conjunto de indicadores de desempenho que permitiriam acompanhar o conjunto das universidades federais. Mas, por receio das reações da comunidade ou por falta de recursos, esse projeto não foi implementado.

Como o momento em que as instituições brasileiras e os seus responsáveis começam a incentivar a elaboração desses instrumentos coincide com um movimento de reflexão na comunidade internacional, no sentido de mostrar que os indicadores não são isentos de críticas e não resolvem todos os problemas ligados à administração das instituições de ensino superior e à distribuição dos recursos, parece oportuno resumir um pouco dessa discussão.

Limites dos Indicadores

Os indicadores de desempenho de resultado têm a grande vantagem de apresentar uma visão sintética do desempenho de um curso, de um departamento ou de uma instituição. Porém, eles apresentam vários limites. De um ponto de vista fundamental, não se pode esquecer que o uso dos indicadores exige previamente a explicitação de objetivos políticos. Como o *The Times Higher Education Supplement* assinala, "os indicadores de desempenho são úteis somente se claras prioridades foram previamente estabelecidas. Infelizmente, não existem tais prioridades no ensino superior hoje. Dessa forma, os indicadores de desempenho podem ser mal utilizados"[12]. De um ponto de vista mais prático, os indicadores de resultado devem ser normalmente complementados com outras informações para produzir um verdadeiro diagnóstico da situação.

Por exemplo, é importante poder associar a esses indicadores outros indicadores de entrada e de processo. Se tomarmos o caso do custo/graduado, é importante salientar que esse indicador não considera a qualidade do produto. Um custo elevado pode estar associado a uma qualidade melhor; ele pode ser causado também por elementos fora do controle da unidade como um quadro de pessoal mais antigo e por isso mais bem remunerado. Gastos "excessivos" podem estar ligados a exigências acadêmicas e ao nível acadêmico dos ingressantes. Por isso é útil conhecer o nível acadêmico dos alunos quando de seu ingresso, na medida em que o vestibular vai filtrar esse nível e canalizar, para os vários cursos, grupos de alunos com nível acadêmico diferente. É importante conhecer também dados sobre o processo educacional, tais como o tempo que os alunos dedicam aos estudos, os critérios adotados para avaliação do rendimento acadêmico etc.

12. *The Times Higher Education Supplement*, 20 de fevereiro de 1987, citado por Cave *et al.*, 1988.

No que diz respeito aos professores, seria importante poder medir seu envolvimento nos cursos, a partir, por exemplo, do número de horas efetivas de aula ou de preparação de aula, ou do número de horas consagradas aos alunos fora da sala de aula.

É fundamental também poder relacionar os indicadores de desempenho de resultado com as condições físicas: recursos para custeio, equipamentos e salas para os professores poderem permanecer na instituição. Quando forem disponíveis, é interessante relacionar indicadores de desempenho de resultado com os resultados da avaliação pelos alunos. Entretanto, apesar da utilidade desses últimos na avaliação do processo, eles não são considerados como indicadores de desempenho, na medida em que trazem problemas de comparabilidade, tanto do ponto de vista da "unidade de análise" quanto do ponto de vista do "tempo" em que foram levantados.

Igualmente importante é descobrir que outros indicadores de desempenho de resultado podem ajudar a interpretar os indicadores de processo. Assim, a posição no mercado de trabalho, medida pelos salários ou pela taxa de desemprego, pode explicar a dedicação dos alunos em relação aos seus estudos e também, por exemplo, a taxa de evasão. Um curso que oferece poucas perspectivas do ponto de vista profissional dificilmente conseguirá segurar os seus alunos, já que o custo de oportunidade parecerá alto demais.

De acordo com Cave *et al.* (1988), existe hoje um certo consenso na comunidade acadêmica, um acordo a respeito do uso de um amplo conjunto de indicadores em vez de um número restrito, e da utilização de medidas da eficiência das instituições a longo prazo, em lugar de indicadores de desempenho de curto prazo. Se já existe, em países como a Grã-Bretanha, com uma certa experiência em mexer com indicadores, estamos ainda longe de um acordo a respeito do conjunto de indicadores a serem elaborados. Os esforços mais interessantes parecem ser aqueles dirigidos para uma abordagem multidimensional, que agrupa numerosos indicadores e opiniões mais qualitativas. O problema com essa abordagem é que ela relaciona insuficientemente os *inputs* e os *outputs*, o que uma aborda-

gem em termos de valor agregado, que mede o nível dos alunos no ingresso e na saída, consegue fazer. Entretanto, segundo Astin[13], os decisores acham pouco interessantes os trabalhos baseados no valor agregado, na medida em que eles levam tempo e trazem conclusões demasiadamente gerais para serem utilizadas por uma instituição definida. Um outro fator que privilegia o uso de um conjunto de indicadores é o risco ligado ao efeito perverso causado pela utilização de um só indicador. Por exemplo: o uso único da taxa de evasão pode causar uma baixa das exigências acadêmicas. Ao contrário, se uma instituição apresenta uma taxa de evasão elevada combinada com pré-requisitos elevados de admissão, custos elevados e baixa taxa de publicações, pode-se afirmar que ela tem problemas. Na realidade, não existe um acordo geral a respeito do conjunto de indicadores a serem coletados.

Apesar desses limites, parece desejável encorajar as universidades a construírem indicadores que permitam obter rapidamente uma visão global do seu desempenho e provocar uma avaliação interna mais aprofundada. É só através do conhecimento da sua própria realidade que as instituições de ensino superior poderão melhorar a qualidade do seu funcionamento e prestar corretamente os serviços que a sociedade tem o direito de esperar delas.

OS PROBLEMAS RESULTANTES DOS PROCESSOS AVALIATIVOS

Podemos distinguir problemas na política educacional em geral e problemas ao nível das instituições. No que diz respeito aos problemas de política educacional, destacam-se os que se referem à definição das políticas em si e os relacionados com os recursos disponíveis para a sua execução. Não existe no Brasil uma definição clara dos papéis das instituições de ensino superior como um todo e de cada segmento (universidades federais, estaduais, particulares e estabelecimentos isolados), no que concerne a várias questões: não se sabe como tratar a demanda dos alunos com desempenho mais fraco, como combinar exigências de qualidade com escassez de recursos internos de "outros custeios e capital" das universidades públicas, como atender demandas por capacitação profissional e por aprimoramento cultural etc.

Na ausência de uma definição de objetivos, é muito difícil estabelecer critérios de avaliação. No que diz respeito à própria política de avaliação da SESu, percebe-se uma tendência ao ecletismo, traduzida em forma de amplo apoio a qualquer tipo de projeto de avaliação; entretanto, a realidade dos números revela que os projetos apoiados pela SESu são

13. "Why Not Try Some New Ways of Measuring Quality?", *Educational Record*, Vol.63, pp. 10-15, citado por Cave *et al.*, 1988.

muito poucos e representam um valor muito baixo. Em 1988, dez projetos receberam recursos da SESu através da CODEA/SUPES num valor de NCz$ 46.960,00, ou seja, US$ 175.230 no câmbio oficial em agosto de 1988. No que diz respeito ao exercício de 1989, até o momento nenhum recurso específico foi desbloqueado para os projetos em andamento ou para as novas propostas. Essa situação lembra a constatação de Cave *et al.* (1988): "Dispender uma proporção significativa das despesas globais de um programa de acompanhamento e avaliação não é um desperdício. No ensino superior, até o momento, tais despesas foram irrisórias".

As dificuldades no nível das instituições envolvem, pelo menos, quatro aspectos: atitudes dos atores, implementação e realização do processo avaliativo e uso dos resultados. No que diz respeito à atitude dos atores, o processo avaliativo parece se confrontar com dois conjuntos de alternativas: o primeiro, representado pela polarização abordagens quantitativas *versus* qualitativas, e o segundo, por uma aparente oposição entre avaliação ao nível da instituição e avaliação ao nível do departamento ou do curso. A primeira oposição pode ser constatada nos relatos das experiências. Muitas vezes as instituições, ao escolherem uma avaliação preferencialmente quantitativa (*vide* USP) ou preferencialmente qualitativa (*vide* UFPA), não conseguem ultrapassar essa ênfase inicial, complementando-a. Uma das críticas da comunidade universitária ligadas à publicação pela *Folha de S. Paulo* da lista dos professores "improdutivos" da USP refere-se à idéia de uma avaliação conduzida de maneira centralizada, ao invés de mantê-la ao nível do departamento. Assim, o primeiro passo do processo avaliativo deve ser a conscientização dos atores envolvidos e o convencimento da complementaridade das várias abordagens. Essa fase inicial passa por um esforço de explicitação do processo e por um apelo à participação da comunidade, sem que se perca de vista a necessidade de ultrapassá-la, sob pena de um desmoronamento do processo avaliativo por causa dessa participação.

Em relação à implementação, deve-se salientar a inexistência, nas instituições de ensino superior brasileiras, de uma base de dados confiável e integrada. Não dispondo desse sistema, a avaliação enfrenta sérias dificuldades na medida em que necessita utilizar dados de várias fontes que não batem entre si e cujas definições nem sempre são compatíveis. A título de exemplificação, certos anuários estatísticos fornecem o número de ingressantes por curso e o número de egressos por centro ou o número de docentes por departamento e o número de alunos por curso. Nesse contexto, é importante frizar a situação pioneira da USP, que implementou a primeira base de dados integrada de grande porte. O seu modelo está sendo divulgado em outras instituições como nas Universidades Federais do Paraná, de Alagoas e do Ceará. Um outro problema ligado à implementação diz respeito à ausência de um quadro de pessoas, pesquisadores ou pessoal técnico-administrativo, qualificados para conduzir avaliações

institucionais e mexer com dados qualitativos ligados ao sistema educativo. Sem dúvida, a desconfiança de uma boa parte dos economistas brasileiros em relação à economia da educação, ou da maioria dos especialistas em educação em relação às abordagens positivo-quantitativistas, explica essa situação, mas a necessidade de informações para a tomada de decisões e a melhoria do desempenho impõe a resolução dessas dificuldades.

Em relação ao processo avaliativo, vários problemas técnicos foram detectados, especialmente no que diz respeito à elaboração dos indicadores. No que tange ao cálculo de custos, o problema principal se encontra no rateio, especialmente quando não há descentralização das unidades orçamentárias. Há que se definir também critérios que permitam a passagem da unidade/centro ou departamento à unidade/curso. O caso dos hospitais é também objeto de discussão na medida em que eles apresentam uma dupla atividade, de ensino e de prestação de serviços à comunidade. Uma outra dificuldade diz respeito à distribuição do tempo dos docentes entre as várias atividades. Nas universidades federais, os docentes têm que explicitar, no início de cada semestre, um plano de atividades onde eles apresentam a distribuição do tempo devido; mas mesmo nesse caso mais favorável, existem problemas ligados à concordância entre a previsão e a execução do plano. Um outro problema ligado ao tempo é o que se refere à definição do tempo integral de aluno: deve-se considerar uma base de 24 créditos, de 30 créditos? No que diz respeito ao cálculo das taxas de evasão, observa-se que os Centros de Controle Acadêmico enfrentam dificuldades em definir os abandonos: um indivíduo que some durante um ou dois semestres pode obter a autorização de reiniciar os seus estudos, sumir de novo, reaparecer e finalmente graduar-se; como muitas vezes o abandono não é explicitamente codificado, esse indivíduo pode aparecer três vezes na estatística de acompanhamento dos ingressantes, duas vezes como abandono e uma vez como graduado.

O uso dos resultados dos trabalhos de avaliação também envolve várias dificuldades. A primeira é a aparente ausência, nos relatos das experiências, de um processo de tomada de decisão nas unidades envolvidas. A segunda é a não publicação dos resultados. As razões parecem ser duplas. De um lado, o temor de apresentar resultados considerados ruins para a comunidade e os órgãos decisórios. Como justificar uma taxa de evasão elevada ou um custo de aluno trinta ou quarenta vezes superior ao custo de um aluno de primeiro grau? A origem dessa dificuldade, possivelmente, vem da não generalização do processo, que pode trazer uma situação desconfortável para as poucas instituições que realizam trabalhos de avaliação sem ter elementos de comparação de outras instituições para apresentar. Parece existirem também períodos pouco propícios à divulgação dos resultados de avaliação, como os momentos de eleição para reitor, na medida em que os resultados correm o risco de ser interpretados de maneira tendenciosa. Um terceiro tipo de problema ligado ao uso dos trabalhos de avaliação é o da descontinuidade das equipes. No âmbito das instituições, a mudança da administração superior pode provocar mudança das equipes encarregadas da avaliação, com interrupção do processo anterior e má ou não utilização dos resultados já obtidos. Esse problema se encontra também ao nível nacional, como no caso, por exemplo, da avaliação do Projeto MEC-BID III, que, apesar de sua sofisticação inicial, acabou sendo interrompido e tendo os materiais coletados pouco utilizados, devido a mudanças na administração do programa ligadas a uma reorganização global do setor.

Em relação aos resultados produzidos até agora, deve-se admitir que eles são pouco tangíveis. O mais importante é provavelmente a mudança do contexto político-ideológico da avaliação, como a ilustra o relatório final do Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior/Nordeste (maio 1988). Das conclusões, aprovadas pela unanimidade dos participantes, constam a necessidade de "se retirar as atividades avaliativas dessa dimensão conspiradora em que elas têm sido colocadas, como se por trás delas estivesse existindo alguma caça às bruxas", a reafirmação de que o movimento docente não se coloca *a priori* contra a avaliação e a consciência de que as resistências em relação à avaliação são mais fenômenos ligados ao medo de alguns que ao comportamento de certas áreas (Ciências Humanas, por exemplo).

O segundo ponto positivo é o aprimoramento da metodologia. A maior parte dos problemas técnicos evocados acima começam a ser resolvidos. A metodologia de avaliação pelos alunos e docentes na UnB já foi testada várias vezes, o que permite a sua divulgação. Há necessidade também de se incentivar processos que combinem elaboração de indicadores e avaliação qualitativa, usando opiniões de alunos e de pares. Vale ainda ressaltar que a quase inexistência de tomadas de decisão, a partir dos processos avaliativos, seja de currículo, seja a respeito da organização da instituição, não significa que a avaliação não tenha efeito. Na verdade, esses efeitos podem ser muito difusos e levar um certo tempo para se tornarem visíveis, quer se apresentem através de reformas ou da evolução dos indicadores.

Por outro lado, permanecem descobertas importantes áreas de atividades que precisariam ser desenvolvidas. Primeiro, certas pesquisas de grande porte, como a pesquisa de egressos da CAPES ou a pesquisa do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que envolveu toda a comunidade universitária de instituições, mereceriam maior destaque e os seus resultados deveriam ter sido discutidos pelo conjunto dos atores envolvidos. Parece haver um descompasso entre o alto esforço dispendido para a realização de trabalhos dessa natureza e a baixa valorização dos seus achados. Segundo, pouco se sabe a respeito do tipo de demanda atendida pelas várias instituições e, dentro delas, pelos vários cursos. Nesse sentido valeria a pena repensar estratégias de elaboração e

aplicação do questionário sócio-econômico aos vestibulandos de todas as instituições. O terceiro ponto diz respeito às pesquisas de egressos. No Brasil, não existe um sistema que permita acompanhar o desempenho dos egressos no mercado de trabalho segundo o curso e a instituição. Um tal sistema poderia ser extremamente útil às instituições, fundamentando as decisões relativas à expansão/retração de carreiras e aos indivíduos, aclarando-lhes a relação custo/benefício associada com binômio carreira/instituição.

Ao concluir essa análise, podemos destacar alguns pontos que nos parecem os mais importantes. Primeiro, ao nível da política nacional em matéria de avaliação nas instituições de ensino superior, precisa ser lembrado o descompasso entre a vontade explicitada da SESu de um amplo apoio às atividades de avaliação e a modéstia dos recursos aplicados nesse setor.

Segundo, no que diz respeito às atividades desenvolvidas pelas instituições, se confirma, através das várias fontes de dados utilizadas, o recente desenvolvimento dos processos de avaliação. Entretanto, há que se incentivar uma extensão ainda maior desse movimento, na medida em que ele deixou de fora inúmeras instituições, especialmente as particulares. Apesar dos progressos havidos, o divórcio entre abordagens quantitativas e qualitativas precisa ser superado através de uma troca maior de experiências entre instituições e a incorporação dos trabalhos de avaliação nas atividades do dia-a-dia. Devem ser melhorados, nesse sentido, os dados existentes, através de bases de dados integradas, e incentivado o uso das informações produzidas. Esse processo permitirá igualmente resolver a contradição entre a autonomia da organização da avaliação e a necessidade de uma comparabilidade mínima das observações.

Em terceiro lugar, os autores gostariam de enfatizar a necessidade de conhecer ainda melhor a realidade dos processos de avaliação nas instituições. Esse trabalho representa um primeiro passo, mas seria importante realizar uma pesquisa mais aprofundada, que se voltasse mais concretamente para a organização dos programas e para o uso dos resultados.

Para terminar, há que se constatar que as atividades de avaliação estão se tornando uma realidade em várias instituições. Mas essa atividade representa uma área ainda muito sensível, e só um jogo aberto entre as equipes encarregadas de coordenar os trabalhos e a comunidade universitária poderá conseguir ultrapassar os preconceitos e desentendimentos que ainda existem.

Bibliografia

BOWLES, S. "Toward an Educational Production Function". *In Education, Income and Human Capital.* New York, Ed. W. Lee Hansen, NBER, 1970, pp. 11-60.

CAVE, M.; HANNEY, S.; KOGAN, M. & TREVETT, G. *The Use of Performance Indicators in Higher Education.* Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1988.

CUENIN, S. *Étude internationale sur l'élaboration et l'utilisation des indicateurs de performance dans l'enseignement supérieur.* Paris, Mimeo, OCDE-CERI, 1986.

GERES. "Reforma Universitária". *Estudos e Debates* 13. Brasília, CRUB, 1987.

GUESSER, L. *O Fenômeno das Perdas Acadêmicas nos Cursos de Graduação da UFSC, no Período 1977/1982.* Florianópolis, Mimeo, UFSC, 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira.* Brasília, Coordenação de Comunicação Social, 1985.

MOYSÉS, L. M. M. *Evasão escolar na UFF.* Niterói, Mimeo, UFF, 1985. PAUL, J. J. & RIBEIRO, Z. "Diversidade da Oferta e Estratégias dos Vestibulandos: o Caso de Fortaleza". *Educação e Seleção,* nº 19, 1989.

SAUL, A.M. *Avaliação Emancipatória.* São Paulo, Cortez Editora, 1988a.

__________. *Avaliação da Universidade: Buscando uma Alternativa Democrática.* 1º Encontro Paulista de Avaliação Universitária. Águas de São Pedro, 1988b.

WAGNER, L. *La notion de productivité dans les établissements d'enseignement supérieur.* Paris, OCDE-CERI, 1987.

WOLYNEC, E. "Carga Didática e seus Reflexos sobre o Custo/Aluno". Exposição para o Seminário *A Avaliação no Ensino Superior.* São Paulo, 23 e 24 de novembro, 1989.

RELAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO ANALISADAS

Na dimensão da instituição

Do tipo "diagnóstico"/novo conhecimento

Faculdade de Ciências Agrárias do Pará. Seminário "Avaliação e Renovação Institucional".
Sociedade Educacional Prof. Nuno Lisboa (Faculdades Reunidas Nuno Lisboa). Programa de Avaliação do Instituto Brasileiro de Qualificação do Ensino Superior.
Universidade Católica de Santos. Avaliação do Projeto Pedagógico.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diagnóstico sobre o Perfil Acadêmico da UERJ.
Escola Federal de Engenharia de Itajubá, Projeto de Reestruturação da EFEI.
Universidade Federal do Ceará. "Estratégias dos Vestibulandos" e "Condições de Vida e de Trabalho dos Alunos".

Do tipo "acompanhamento"

Universidade de Brasília. "Avaliação do Ensino de Graduação".
Universidade Federal do Paraná. "Cadernos de Avaliação".
Universidade Federal Fluminense. Avaliação do Desempenho do Pessoal Técnico-Administrativo.
Universidade Estadual de Londrina. Proposta de Modelo de Avaliação Institucional.
Universidade Federal do Espírito Santo. Subprojeto do Diagnóstico do Projeto Global de Avaliação Institucional.
Universidade Católica de Pelotas. Projeto de Avaliação/Diagnóstico.
Universidade de Passo Fundo. Avaliação do Desempenho da Universidade em Função do Contexto Externo Regional.
Universidade de Ijuí (UNIJUI). Projeto de Avaliação Institucional de Ensino, Pesquisa e Extensão.
Universidade Federal de Minas Gerais. Análise dos Relatórios de Atividade dos Departamentos.
Universidade Regional de Blumenau (FURB). Projeto de Avaliação Institucional e de Implantação do Galileu.
Universidade de São Paulo. "Indicadores de Desempenho".
Universidade Federal do Paraná. "Indicadores Gerenciais de Ensino" (ligado ao Galileu).

Universidade Federal de Santa Catarina. "Planejamento, Acompanhamento do Plano de Ação da UFSC".
Universidade Federal de Goiás. "Bases para uma Avaliação Quantitativa do Trabalho Docente e Departamental no Ensino Superior".
Universidade Federal do Ceará. "Estratégias de Avaliação do Ensino de Graduação".
Universidade de Ribeirão Preto. "Implantação de um Processo de Avaliação Institucional como Atividade Permanente de Investigação na Universidade de Ribeirão Preto".

Na dimensão do ensino de graduação

Do tipo "diagnóstico"/novo conhecimento

Escola Federal de Engenharia de Itajubá. "Critérios para Avaliação do Ensino de Engenharia".
Universidade Federal do Pará. "Estudo do Tempo de Permanência do Graduado na Universidade Federal do Pará".
Universidade Federal do Paraná. "Avaliação dos Cursos Noturnos".
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. "Avaliação da Adequação do Currículo ao Nível do Desempenho dos Ingressos Medido no Momento do Vestibular".
Universidade Estadual do Rio de Janeiro. "Levantamento de Dados Acadêmicos de 1980 a 1985" e "Qualidade da Formação Profissional e Revisão Curricular".
Universidade de Campinas, "Avaliação do Vestibular".
Universidade de Fortaleza. "Diagnóstico da Qualidade do Ensino de Graduação".
Universidade Estadual do Ceará. "Perfil dos Candidatos da UECE".
Universidade Federal de Uberlândia. "Levantamento de Fatores Associados à Reprovação, Análise e Sugestões para Diminuir a Alta Taxa de Reprovação".
Universidade Federal da Bahia. "Abordagem Analítica dos Fenômenos de Evasão e Reprovação".

Do tipo "acompanhamento"

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Experiência Piloto no Curso de Farmácia com Levantamento de Dados Quantitativos e Descrição de Problemas do Curso.
Universidade Federal de Ouro Preto. "Sistematização de Dados Básicos para Avaliação dos Cursos de Graduação".
Universidade Federal do Maranhão. "Sistematização de Dados Básicos para Avaliação dos Cursos de Graduação" e "Avaliação das Disciplinas do Ciclo Básico de Estudos".
Universidade de Caxias do Sul. "Utilização da Modalidade Avaliação 'Diagnóstico' para Definir o Projeto Político-Pedagógico dos Cursos de Graduação na Universidade de Caxias do Sul".
Universidade Federal de São Carlos. "Perspectivas de Desenvolvimento de um Sistema de Avaliação para o Aprimoramento do Ensino a partir de Depoimentos de Alunos".
Universidade Estadual Paulista. "Seminário de Graduação" para a Elaboração de um Projeto de Avaliação dos Cursos.
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. "Avaliação da Qualidade de Ensino, Compromisso da Comunidade Acadêmica".

Na dimensão do curso

Do tipo "diagnóstico"/novo conhecimento

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. "Avaliação do Curso de Serviço Social".
Universidade Federal Fluminense. "Avaliação do Desempenho Docente do Curso de Ciências Econômicas e Avaliação dos Cursos de Graduação".
Universidade Regional de Blumenau. "Avaliação e Melhoria da Qualidade de Ensino nos Cursos de Engenharia Oferecidos pela FURB".
Universidade Federal de Viçosa. "Avaliação do Curso de Ciências Econômicas, de Administração, de Ciências Agrárias".
Universidade Federal do Piauí. "Projeto de Avaliação de Cursos da UFPi".
Instituto Nacional de Telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí. "Programa de Formação Geral do Engenheiro".

Escola Paulista de Medicina. "Opinião e Expectativa dos Alunos, Professores e Egressos a Respeito do Currículo Implantado em 1987".
Universidade Estadual Paulista. UNESP/Depto. de Educação – Franca. "Avaliação de um Curso de Licenciatura".
UNESP/Depto. de Educação – Botucatu. "Avaliação do Currículo de Ciências Biológicas na Percepção de Ex-alunos".
UFC/Centro de Ciências Agrárias. "Perfil Bio-Psico-Sócio-Econômico dos Educandos de Graduação em Agronomia em 1986".
UFC/Centro de Ciências Agrárias. "Desempenho do Departamento de Fitotecnia de 1976 a 1985".

Do tipo "acompanhamento"

Universidade Federal do Pará. "Avaliação do Ensino, uma Experiência Desenvolvida em Sala de Aula com Alunos de Terceiro Grau".
Universidade do Rio de Janeiro. "Avaliação a Partir dos Relatórios Anuais na Escola de Medicina e Cirurgia".
Universidade Federal Fluminense. "Avaliação do Curso de Pedagogia e Técnicas Administrativas".
Universidade Federal de Santa Catarina. "A Avaliação do Curso de Letras da UFSC", "O Processo de Avaliação no Curso de Pedagogia da UFSC", "Avaliação do Curso de Graduação em Enfermagem na UFSC".
Universidade Federal do Pará. "Avaliação dos Cursos de Licenciatura do Projeto de Interiorização".

Indicadores:

Universidade do Amazonas. Boletim Estatístico de 1986.
Universidade Católica de Salvador. "Perfil do Aluno".
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Quem procura a UFRGS?
Universidade Federal do Pará. Anuário Estatístico 1986.
Universidade de São Paulo. Anuário Estatístico 1987, Anuário Estatístico 1988.
Universidade Federal do Ceará. Dados Básicos – 1979 a 1988.

8

Credencialismo, Corporativismo e Avaliação da Universidade

*Geraldo M. Martins**

A questão da universidade brasileira tem sido objeto de numerosos estudos e debates, o que demonstra um interesse crescente de educadores e instituições em compreender e comprometer a educação universitária com as necessidades da sociedade e de seu desenvolvimento democrático.

Entretanto, as percepções correntes e a literatura produzida sobre o tema revelam que o quadro universitário, em suas diversas dimensões, encontra-se mergulhado em uma situação crítica que muitos consideram até mesmo de falência[1]. Sobressaem-se os aspectos negativos em detrimento das realizações e contribuições da universidade. O panorama retratado ostenta uma universidade deformada, barbarizada e convertida em fonte de privilégios. Contradições e deficiências de toda ordem são denunciadas: um ensino decadente e de qualidade discutível; uma produção de pesquisas fundada na artificialidade dos rituais acadêmicos e sem relevância para o desenvolvimento científico nacional; uma generalizada ineficiência administrativa; elevados custos de operação; altos índices de ociosidade docente e da capacidade física instalada. Enfim, numerosas distorções que tornam preocupantes os níveis de esgotamento e de desorganização do sistema universitário.

* Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1. Entre vários trabalhos que abordam a crise atual da universidade brasileira, destacamos *A Universidade em Ritmo de Barbárie*, de Giannotti, 1985; *A Sinecura Acadêmica*, de Coelho, 1988 e *A Universidade Reformada*, de Cunha, 1988.

Diagnósticos dos determinantes desta crise[2] apontam inúmeros fatores, tais como as restrições de recursos, a baixa remuneração dos professores universitários, a massificação do alunato, as deformações herdadas do autoritarismo, ou ainda o fracasso da formação escolar nos níveis de primeiro e segundo graus. Para alguns, a crise é atribuída às disfunções que surgiram e cresceram dentro do próprio sistema universitário e que poderiam ter sido corrigidas ou evitadas por meio de reformas do modelo organizacional, por ajustamentos jurídico-normativos ou por mudanças curriculares e metodológicas. Outros entendem e denunciam a crise como uma determinação estrutural própria da constituição das universidades no modo de produção capitalista (intrinsecamente iníquo e perverso). Articulada ao processo de dominação do capital, esta universidade teria por função distribuir desigualmente o saber e legitimar as diferenças de classe. Assim, generalizou-se a visão de que "não adianta mudar a educação ou a universidade sem antes mudar o sistema..."

A crise da educação e das instituições universitárias pode ser em parte explicada como reflexo da crise geral do país ou da crise de gestão (ainda não democrática) do Estado. A universidade não é um subsistema autônomo das estruturas e processos que se produzem no âmbito do Estado e da sociedade como um todo. Mas o objetivo do presente texto é a atenção para o fato de que esta crise tem especificidades próprias fortemente associadas a dois condicionantes ainda não considerados mais exaustivamente pelos educadores. São eles os fenômenos do credencialismo e do corporativismo, que, a nosso ver, se encontram enraizados tanto na configuração das profissões como na estrutura do sistema educacional.

Não se trata de subestimar a influência de outros fatores, como a estrutura social com suas relações de classe e de poder; a crise financeira; a decomposição do modelo de desenvolvimento vigente e os desajustamentos administrativos/organizacionais do sistema educacional. O que se pretende mostrar é que os fenômenos do credencialismo e do corporativismo, em interação com os demais fatores, não são apenas manifestações, mas detêm um peso importante na determinação e sustentação dos problemas e deformações que atualmente são constatados na organização e no funcionamento do sistema universitário. Presumimos ainda que além de dissimular as verdadeiras raízes dos problemas da educação universitária, o referido binômio também atua como forte condicionante das propostas de

2. Estes diagnósticos são encontrados na bibliografia produzida nos últimos anos, seja de cunho mais nitidamente acadêmico, como de natureza político-administrativa (MEC, CRUB, Reitorias, Associações Docentes e Científicas, órgãos de governo etc.). As análises enfatizam determinantes diferentes ou abrigam explicações concorrentes, conforme as abordagens adotadas, geralmente rotuladas como conservadoras, liberais, tecnocráticas, reprodutivistas ou radical-progressistas.

solução e dos esforços para a renovação e democratização da universidade.

Dentro deste quadro, importa destacar a pertinência desta temática em relação às discussões, propostas e experiências que estão em curso no campo da avaliação da educação superior ou das próprias instituições de ensino universitárias.

Esta vinculação pode não ser imediatamente perceptível, em parte, por força das próprias polêmicas que se estabelecem em torno dos objetivos, conceitos, das dimensões e metodologias aplicáveis aos processos de avaliação. A instituição destes processos, como se sabe, tem passado por inúmeros percalços e objeções, embora sejam reconhecidos os avanços e contribuições resultantes das iniciativas desencadeadas a partir do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU/CAPES/MEC), estimuladas pela SESu/MEC e empreendidas por várias universidades. A criação de condições (técnicas, financeiras e políticas), bem como o desenvolvimento de sistemas de avaliação (internos, externos, globais, institucionais ou setoriais) são cada vez mais reclamados para se atender a uma exigência básica do Estado e da sociedade, no sentido de se garantir que serviços prestados pelas diferentes instituições universitárias sejam de boa qualidade e atendam aos objetivos do interesse público.

É bem provável, entretanto, que muitos equívocos, resistências e frustrações que têm acompanhado estas iniciativas de avaliação estejam relacionados com as injunções do credencialismo e do corporativismo sobre o processo educativo.

O que propomos trazer como ponto de reflexão diz respeito às prováveis limitações quanto à validade e ao alcance dos esforços e práticas de avaliação, ainda que metodologicamente irrepreensíveis, se não forem enfrentados e superados os condicionamentos corporativo/credencialistas que dissimulam as questões fundamentais da educação superior e bloqueiam o encaminhamento de soluções e alternativas para a sua renovação.

A primeira parte do texto ocupa-se da caracterização do credencialismo e de suas principais conseqüências sobre a educação universitária. Em seguida, questionamos o papel atualmente atribuído à universidade em termos de formação profissional, incluindo tanto a transmissão da habilitação profissional integral, quanto o credenciamento para o respectivo exercício como funções de sua exclusiva competência.

A terceira parte é dedicada à questão do corporativismo, na tentativa de apontar alguns de seus traços característicos e principais implicações para os processos de organização e regulamentação profissional e, por extensão, para o próprio desenvolvimento da educação universitária. Por último, são enumeradas algumas conclusões gerais acompanhadas de indagações sobre possíveis desdobramentos.

CREDENCIALISMO E EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Elementos Característicos

Os exames, as notas e certificados escolares, enquanto comprovantes do grau de desenvolvimento cognitivo dos alunos, desempenham um papel crucial nos sistemas de ensino. São inerentes à própria prática pedagógica e constituem mecanismos importantes de incentivo e de avaliação. Praticamente, todos os programas de ensino culminam com um exame e uma qualificação. Quase todas as disciplinas, cursos e ciclos conduzem a algum tipo de certificado, diploma ou grau.

O caráter deformador do credencialismo está no uso deste processo não propriamente para o acompanhamento e para a avaliação do desempenho discente, mas para cumprir uma trajetória burocrática que atenda a finalidades externas e até mesmo antagônicas a um verdadeiro projeto educativo. Nada obsta que atestados e certificados, de credibilidade pública, sejam emitidos para confirmar o cumprimento de um programa de estudo. As distorções decorrem quando suas funções ultrapassam o objetivo comprobatório de realização de um programa ou conclusão de grau escolar que seja considerado como requisito ou condição aplicável igualmente a todos os seus concluintes.

Desde o estudo pioneiro de Berg (1971), o credencialismo tem sido criticado, mas sem dar mostras de qualquer arrefecimento em sua expansão sobre o funcionamento dos sistemas educativos. Na realidade, a força do credencialismo baseia-se no papel do diploma na estruturação das hierarquias profissionais e, como será discutido adiante, na tradição corporativista que rege a organização e o exercício de profissões, mediante o estabelecimento de privilégios legais e restrições de acesso.

Em linhas gerais, o credencialismo pode ser visto como um fenômeno com as seguintes características:

a. crescente utilização das credenciais escolares como critério de habilitação para o exercício de diferentes profissões e empregos. Mesmo que a validade real do diploma somente possa ser confirmada pela prática, o credencialismo alimenta a ilusão de que a educação formal confere, *a priori*, as qualificações requeridas para acesso aos empregos ou posições superiores e intermediárias das hierarquias organizacionais;

b. tem raízes nos processos de reprodução das desigualdades sociais e cumpre um papel ideológico de legitimação destes processos com base na hipertrofia dos requisitos educacionais que alicerçam uma "meritocracia" puramente formal. Não apenas em sociedades capitalistas, mas também em sociedades socialistas assentadas em mecanismos burocráticos de gestão centralizada, o credencialismo racionaliza o acesso às melhores posições e sanciona a distribuição de privilégios e vantagens pessoais. A competência diplomada cumpre um papel concomitante à origem social (classe) ou ao prestígio de participação na estrutura do Partido. O fenômeno credencialista está também articulado com os processos sociais dos países em desenvolvimento, sendo uma peça importante no processo de distribuição do saber e um mecanismo de legitimação das relações sociais de produção. Suas funções e implicações educacionais devem ser compreendidas, portanto, no contexto mais amplo do desenvolvimento econômico de uma sociedade;

c. dentro deste contexto, tem como traço marcante a contínua elevação dos requisitos educativos formais para acesso aos empregos e ocupações, particularmente nos setores dinâmicos e modernos de economia, ainda que a natureza do trabalho não tenha se alterado substancialmente. Esta lógica acaba presidindo a concepção e expansão dos sistemas escolares por força de processos políticos e ideológicos mais amplos já conhecidos. No caso brasileiro, por exemplo, a falta de qualificação educacional pôde explicar os baixos níveis de renda (compressão salarial), assim como sua aquisição (maior produtividade marginal) viabilizou a concentração necessária à formação do mercado consumidor adequado à estrutura de produção resultante da modernização internacionalizada[3]. Com o fim do "milagre", a partir dos choques do petróleo, do agravamento da conjuntura econômica internacional e da crise do endividamento externo, o "modelo" entra em processo de esgotamento e, juntamente com ele, as estruturas construídas sob suas premissas. Entre estas, a estrutura da educação universitária fundada no credencialismo ou no uso da certificação escolar como expressão de capacitação profissional;

d. em sociedades cujos sistemas educacionais se encontram aprisionados por esse procedimento são observadas as seguintes tendências: os requerimentos de escolarização para os empregos constituem mais um mecanismo de seleção do que uma necessidade determinada; maior absorção de indivíduos de escolarização mais elevada em posições ocupadas anteriormente por indivíduos com nível de escolarização inferior; maior incongruência entre a formação profissional e o tipo de trabalho desenvolvido. Este processo, conforme constatação de Berg (1971), faz com que uma percentagem crescente da força de trabalho com níveis mais elevados de educação se encaminhe para o subemprego. Em conseqüência, aumenta a insatisfação ocupacional, o absenteísmo, a deterioração dos padrões de eficiência e de qualidade, evidenciando-se uma

3. A partir das análises críticas à teoria de Capital Humano, demonstra-se que a correlação educação/renda não é inteiramente explicada pelas determinações educação – produtividade – renda, mas em proporção significativa pela relação: educação – posição na hierarquia – renda. Neste último caso, educação está associada à hierarquia não como determinante, mas como fator de legitimação da mesma. Cf. Bacha, 1975, p. 132.

situação em que a relação entre educação e produtividade torna-se até mesmo negativa. Na realidade, a produtividade da força de trabalho tanto nos setores industriais, de serviços, como no setor público, não é determinada apenas pelos níveis de educação, mas principalmente pelas características de personalidade, pelos padrões de comportamento, pelas relações sociais de trabalho, pela tecnologia e pela natureza das organizações;

e. o fenômeno credencialista também deriva sua dinâmica da superdivisão de trabalho e da multiplicação das especializações ocupacionais que ocorrem no mundo de produção e dos serviços. Com o surgimento de um número crescente das novas carreiras profissionais, este processo, quando sustentado mais pelos mecanismos de estratificação ocupacional do que por requerimentos e mudanças tecnológicas, fortalece a utilização das credenciais escolares e a adoção de barreiras de entrada;

f. por fim, caracteriza-se como um processo que adquire movimento próprio ou capacidade de auto-reforço e expansão. Ao consolidar-se como condição indispensável para acesso às profissões de maior prestígio ou às ocupações mais atrativas nos setores produtivos modernos, o credencialismo se apresenta como eficiente mecanismo de ascensão social. Com a superestimação dos diplomas, aumenta a demanda global por cursos e carreiras, cuja oferta tende a ampliar-se em função das pressões políticas dos grupos sociais interessados. À medida, porém, que sua distribuição se expande e ultrapassa as oportunidades de emprego, a credencial educativa se desvaloriza. Este fato não reduz, mas acelera a inflação credencialista. De um lado, porque as ocupações com menores requerimentos educacionais tendem a ser preenchidas por portadores de credenciais mais elevadas. De outro, porque a própria desvalorização dos títulos estimula a busca de outras carreiras ou níveis superiores de credenciamento. Para os candidatos deslocados ou preteridos fica a alternativa de pleitearem, também, suas credenciais ou de se resignarem com ocupações de menor prestígio e renda. Esta contínua realimentação resulta no que poderia denominar-se de "espiral inflacionária credencialista". Os dados da Tabela 8.1, que evidenciam a grande expansão do número de profissionais de nível superior em relação ao quantitativo de ocupações, ou postos de trabalho, propiciam uma apreensão geral deste processo e da enorme desarticulação entre os sistemas de formação e de colocação profissional. Nestas condições a invasão do mercado de trabalho por um número crescente de diplomados de nível superior tende a reforçar a elevação dos requisitos para empregos de nível intermediário e a desvalorizar o diploma de segundo grau.

Algumas Conseqüências do Credencialismo

Cerca de trinta milhões de jovens, na faixa etária de 15 a 24 anos, estarão aspirando, nos próximos anos, à maior quantidade de educação, de conhecimentos, de bens culturais e, naturalmente, a carreiras profissionais dignas, que lhes permitam plena realização humana e efetivo exercício da vida cívica.

Como o atual sistema universitário, que pela maioria dos diagnósticos se mostra em condições de falência e mal atende a 1,5 milhão de estudantes, poderá acenar com alguma perspectiva para os demais 95% de jovens brasileiros nesta faixa etária?

Tabela 8.1 Número de Pessoas que Concluíram Cursos de Nível Superior e Número de Ocupações Correspondentes, Brasil, 1980

	Ocupações	Diplomados
Engenheiros e Arquitetos	124 302	208 079
Químicos, Farmacêuticos e Físicos	16 045	34 107
Médicos e Dentistas	172 352	197 610
Matemáticos, Estatísticos e Analistas de Sistemas	20 505	36 338
Economistas, Administradores e Contadores	188 098	287 178
Magistrados e Advogados	98 470	221 321

Tudo indica que, mantido o caráter credencialista da educação universitária, a resposta a esta questão é deveras sombria, seja pela inacessibilidade de milhares de jovens a uma educação dotada de significado e conteúdo, seja pela frustração de quantidade expressiva de profissionais credenciados.

Diante deste quadro, a identificação de algumas conseqüências mais acentuadas do credencialismo sobre a universidade pode contribuir para desvendar um pouco sua lógica deformativa e para sublinhar a necessidade de sua superação.

Indutor da simulação e da irrelevância

À medida que a educação universitária submete-se à engrenagem credencialista, um progressivo e asfixiante processo de formalização passa a comandar seu desenvolvimento.

Os cursos, currículos, programas, aulas, avaliações, enfim todo o processo de ensino/aprendizagem, são aprisionados por procedimentos burocráticos que liquidam com o desenvolvimento da criatividade, da re-

flexão e da apreensão crítica[4]. Os conteúdos dos cursos tornam-se menos importantes do que seu aparato formal.

O objetivo ao qual o estudante é incentivado a se dedicar, durante sua passagem pela universidade, deixa de ser o aprendizado e o domínio de conhecimentos, para se tornar apenas a aprovação na matéria, a aprovação no final do semestre e, finalmente, a diplomação. A realização dos objetivos educacionais em termos de conteúdo, formação e competência passa, até mesmo, a ser objeto de subterfúgios, e é comum ouvir-se falar na existência de pactos para a aprovação.

As instituições universitárias acabam convertendo-se simplesmente no lugar onde se tomam as disciplinas necessárias para se obter diplomas. Os cursos, ao deixarem de ser um projeto de formação do cidadão e de efetiva aquisição de competências, transformam-se em uma passagem fastidiosa pela rede pública ou num negócio que se pratica na rede privada.

Enfim, o credencialismo induz a práticas simuladoras, cujos traços principais são o ritualismo, a mediocridade, a irrelevância e até a corrupção pedagógica/administrativa[5].

Determinante da baixa qualidade

Quando a obtenção de um diploma assume maior importância que a aquisição de conhecimentos, é óbvio que a exigência de qualidade fica em plano secundário ou até mesmo passa a ser rejeitada por representar um obstáculo ao objetivo principal. O credencialismo, conseqüentemente, pode ser responsabilizado pela crescente degradação dos valores acadêmicos, fazendo com que a função principal da universidade deixe de ser a promoção da ciência em sua totalidade de pesquisa e ensino, à medida que a disciplina nos estudos perde sua razão de ser e se afrouxam os critérios de verificação do mérito e do rendimento escolar para se acobertar uma pseudo-habilitação profissional.

A universidade aprisionada pelas malhas do credencialismo é, portanto, levada à mediocrização de suas funções substantivas, ao esvaziamento de suas aspirações de domínio científico e tecnológico e até à abdicação de sua competência.

Compreende-se, então, por que a indissolubilidade do ensino e da pesquisa perde seu significado e por que se amplia o assentimento coletivo

4. Bastaria lembrar a parafernália de regulamentos, normas, pareceres e resoluções que em diversas instâncias atropelam e saturam o processo educativo, sob o pretexto de corrigir ineficiências e distorções, mas que, num círculo vicioso, reforçam o movimento degenerativo do credencialismo.
5. A corrupção que invade os diferentes planos das atividades administrativas e pedagógicas do sistema universitário é hoje um fenômeno ostensivo. Desde a pequena "cola" e dos mais variados expedientes de enganação acadêmica até a fraude maciça e organizada como a que massacrou milhares de jovens cidadãos no vestibular do Cesgranrio de 1988, este fenômeno vem corroendo progressivamente a credibilidade e o sentido da educação universitária. Cf. reportagem "A Resposta Certa é a Fraude" da revista *Veja*, 20 jan. 1988.

(administração, docentes, estudantes e servidores) com a lógica credencialista.

Fonte de desperdícios

Sabe-se que vários fatores concorrem para o desempenho insatisfatório da universidade brasileira. Entre outros, o que mais insistentemente se denuncia é a falta de recursos. E tudo indica que continuará sendo o fator crítico. De fato, além de extremamente limitados, os recursos disponíveis são consumidos, em grande parte, pela dinâmica credencialista. Sem nenhum exagero, pode-se atribuir a esta engrenagem o baixo nível de produtividade e o elevado montante de desperdícios do sistema de educação universitária. Desperdícios que não dizem respeito apenas a recursos financeiros e organizacionais pertinentes à operação do sistema, mas, com maior prejuízo, àqueles decorrentes do asfixiamento e da subutilização das inteligências e potencialidades humanas dos professores e estudantes que fazem a vida universitária.

O quadro de ineficiências e onerosidades decorrentes do credencialismo demanda certamente análises mais rigorosas, mas há indicações empíricas que permitem fazer conjecturas sobre sua enorme dimensão. É ilustrativo, por exemplo, o que se pode inferir de dados censitários sobre a educação superior, como os constantes da Tabela 8.2, a seguir.

No âmbito da rede pública, as 82 mil conclusões de curso correspondem apenas a 55% das vagas oferecidas, o que indica um baixo índice de aproveitamento, porquanto o número de matrículas nestas instituições manteve-se praticamente estável no último quinqüênio[6]. Não é provável que tais perdas sejam decorrentes apenas do fluxo de evasões. Pode-se estimar grosseiramente, pela relação entre total de matrículas e de conclusões (A/D), um período médio de sete anos para a formação dos estudantes na universidade pública. Tão dilatado período não se explicaria, com certeza, por uma prática severa de reprovações ou apenas pela ampla flexibilidade de integralização dos currículos. É presumível que sua ocorrência esteja associada ao fenômeno credencialista que condiciona as demandas escolares. A trajetória começa pelo aparato do vestibular com sua mecânica de opções, o que sugere aos candidatos o uso de estratégias probabilísticas independentes de suas preferências e aptidões individuais. Tem-se como resultado o "ingresso de oportunidade" em cursos não pretendidos com vistas a possíveis remanejamentos posteriores. Aos estudantes nesta situação acrescentam-se aqueles que vêem suas expectativas frustradas quando se deparam com a realidade caótica e desfigurada dos cursos pretendidos. Tem-se, portanto, uma expressiva população flutuante de

6. Estas estimativas são corroboradas pelo *Relatório Educação e Cultura - 1987* do CEC/IPLAN/IPEA e também pela pesquisa de Nívia Seixas da Fonseca, do IDORT, concluindo que de cada dez pessoas que ingressam na universidade, apenas seis concluem seus cursos.

Tabela 8.2 Ensino Superior no Brasil – Distribuição do Número de Matrículas, Vagas, Candidatos e Conclusões por Dependência Administrativa, 1986

	(A) Matric.	%	(B) Vagas	%	(C) Cand.	%	(D) Concl.	%	A/B	A/D
Estab. Públicos	577 625	40,7	150 259	34,0	829 222	47,7	82 444	35,2	3,8	7,0
Federal	325 734	23,0	68 188	15,4	473 940	27,3	43 875	18,7	4,8	7,5
Estadual	153 789	10,8	43 650	9,4	262 210	15,2	21 837	9,3	3,5	7,0
Municipal	98 102	6,9	38 421	8,7	91 073	5,2	16 732	7,1	2,5	5,9
Estab. Particulares	840 564	59,3	292 055	66,0	908 572	52,3	151 729	64,8	2,9	5,6
Total	1 418 189	100	442 314	100	1 737 794	100	234 173	100	3,2	6,0

Fonte: MEC/SEEC. Sinopse do Ensino Superior (Edição preliminar), 1986.

discentes que fazem uso dos mecanismos de trancamento de matrícula, de transferência de cursos e de recorrência ao vestibular.

Outros indicadores de desperdício poderiam ser encontrados a partir da avaliação do comportamento e desempenho do próprio processo educativo, envolvendo aspectos relativos à estrutura e conteúdos curriculares, à departamentalização, ao regime de créditos, ao rendimento escolar etc.

Evidências a respeito, embora dispersas, são cada vez mais freqüentes. Recente reportagem promovida pela *Folha de S. Paulo,* por exemplo, levantou dados que mostram que uma elevada percentagem de alunos (43%) das principais escolas paulistas de Direito admitiram já ter logrado aprovação em matérias sem freqüentar as aulas, dedicando pouco tempo à leitura e freqüentando esporadicamente a biblioteca[7]. Os levantamentos efetuados por essa reportagem revelam ainda outros fatos, tais como:

- reprovação de mais de 50% dos bacharéis que se submetem ao exame da Ordem dos Advogados (OAB-SP), destinado a verificar se os portadores de diplomas apresentam condições mínimas para exercer a profissão;
- procura, cada vez maior, por parte dos bacharéis, de cursos de recuperação ou preparatórios para exames da Ordem e para concursos públicos;
- crescente tendência dos cursos de pós-graduação de assumirem a função de suprimento das deficiências do ensino de graduação.

Com efeito, uma rigorosa avaliação da educação universitária, com o desvendamento das características que foram sumariadas, confirmará que o credencialismo é fonte inesgotável de desperdícios.

Condicionante da dependência

Nas malhas do credencialismo, a autonomia universitária torna-se um discurso retórico e uma conquista inconseqüente. De fato, muitas das restrições que se apresentam ao seu exercício estão associadas à predominância dos valores e práticas credencialistas no organismo universitário.

Não só por suas necessidades de expansão, mas também de sua preservação, mediante resolução dos problemas que suscita, o credencialismo conduz a educação universitária a uma progressiva subordinação às exigências transitórias do mercado e aos interesses de setores e segmentos sociais que se beneficiam de seu desenvolvimento. Isto se faz particularmente pela mobilização dos instrumentos normativos e pela manipulação de suas instâncias produtoras.

São ostensivas, por exemplo, as formas de ingerência sobre a organização curricular (currículos mínimos); sobre a elaboração dos ordenamen-

7. "Universidade em Exame" *da Folha de S. Paulo,* ver a série de reportagens publicada durante o segundo semestre de 1986.

tos internos; sobre os processos de seleção; enfim, sobre a programação didática e pedagógica das universidades, seus conteúdos e métodos de ensino. Com a hipertrofia das imposições normativas, a vida acadêmica tende a ser tomada pelos formalismos, pelos condicionamentos cartoriais e sufocantes controles burocráticos que acabam prevalecendo. Tudo isso tem como resultado a desfiguração da autonomia universitária ou o reforço de seu reverso: a dependência.

Instrumento de desigualdade

Até recentemente, predominou a visão de que a educação constituía poderoso mecanismo de promoção social, de equalização de oportunidades e de redução das diferenças sócio-econômicas. Hoje, uma farta literatura demonstra que os efeitos isolados da educação para a democratização da sociedade são reduzidos, ou que o próprio sistema escolar pode atuar em sentido inverso, reproduzindo e legitimando a estratificação social[8]. O credencialismo constitui um dos mecanismos que concorre com maior força nesta linha, tendo assumido dimensões acentuadas a partir do processo de desenvolvimento desigual que presidiu as últimas décadas.

A progressiva instrumentalização do sistema de educação universitária a este processo de modernização excludente exigiu reformas educativas e políticas de expansão, proporcionando a substituição do bacharelismo "ornamental" predominante no período de economia agro-exportadora pelo credencialismo "formal" de maior funcionalidade à estruturação econômica monopólica, seja em termos da oferta de ensino ou do processo de segmentação de mercado para seus egressos.

Novos padrões se impuseram ao sistema educativo: ensino pragmático, hierarquizado e fragmentado. São características que correspondem às mutações no perfil das profissões liberais de formação universitária que passam à condição de assalariadas, perdendo-se o controle pessoal sobre o processo do trabalho, sobre o produto do trabalho e inclusive sobre o conteúdo e o valor das habilitações requeridas.

É da interação destas transformações que o credencialismo deriva sua dinâmica e seus valores, concorrendo para a estruturação desigual do mercado de trabalho e para a legitimação das hierarquias e desníveis ocupacionais.

A consolidação do fenômeno credencialista coincidiu com os discursos e as políticas de democratização da "educação superior" mediante a

8. São numerosos os estudos que têm examinado o papel da educação nos processos de produção das desigualdades sociais. Partindo da crítica à escola capitalista, estes estudos contemplam diferentes vertentes, destacando-se a visão pessimista e determinista associada à teoria da reprodução e outras que acentuam as potencialidades de promoção da escola, seja como instrumento de mediação das práticas sociais ou de emancipação das classes dominadas. Ver Coleman, 1986; Carnoy, 1986; Bourdieu/Passeron, 1975; Thurow, 1975; Bowles Gintis, 1976. No Brasil, entre outros estudos, o tema é discutido por Gouveia, 1967; Cunha, 1979; Rosebenrg, 1984 e Levin, 1984.

simples expansão quantitativa do ensino universitário. A falácia desta democratização tornou-se visível na medida em que representava o mero atendimento da demanda por credenciais educativas. De fato a inflação credencialista, reproduzindo a lógica da inflação econômica, atinge mais desfavoravelmente aqueles já desfavorecidos. Trata-se de um fenômeno social cuja dinâmica decorre da estruturação e dos valores de uma sociedade hierarquizada em estratos sociais desiguais.

O desenvolvimento da educação universitária e particularmente da formação profissional não lograrão avanços e melhorias, seja no plano pedagógico-científico, seja no plano político-social (eliminação das distorções e desigualdades), se não forem revistos seus conceitos básicos e, sobretudo, se continuarem sendo empreendidas anarquicamente, sem uma perspectiva do emprego futuro ou da inserção produtiva dos jovens na sociedade.

Fator de imobilismo

Qualquer esforço de redefinição dos objetivos e funções da educação universitária brasileira no sentido de eliminar suas principais deformações, com destaque para seu funcionamento como cartório de concessão e registro de títulos, esbarra em bem encravadas resistências engendradas pelo fenômeno credencialista.

Além das resistências provenientes das corporações, o credencialismo tem forças aliadas no interior das próprias instituições universitárias e prossegue conquistando posições estratégicas para a sua consolidação. O próprio trabalho docente tende a conformar-se a paradigmas que se distanciam dos valores e padrões do trabalho acadêmico, tais como: os critérios de aferição da qualidade e veracidade, a liberdade de criação e a promoção da ciência em sua totalidade de ensino e pesquisa.

A parcela dos quadros universitários está hoje cada vez mais envolvida pela lógica dos regulamentos e comportamentos rituais que acobertam a mediocridade ou é, internamente, absorvida pelo ativismo político-partidário-sindical definidor de novos critérios de prestígio, de reputação e de acesso às posições de mando. Enfim, a própria função de investigação científica e tecnológica tende a assumir um papel secundário ou subordinado aos processos e às políticas que priorizam a educação credencialista.

É inerente à propensão credencialista criar hábitos, arraigar-se em práticas formais, apossar-se das estruturas normativas e, sobretudo, cristalizar-se em vantagens e direitos. Não há exagero na afirmação de que qualquer alternativa de expansão e reordenação do sistema universitário, sob sua óptica, resultará tão-somente na consolidação e difusão de formas caricatas e esclerosadas de ensino e pesquisa.

Qualquer sistema educativo que faça da produção de credenciais um fim em si mesmo estará abdicando das condições intrínsecas da missão

pedagógica em troca das farsas inerentes à administração ou à venda dos privilégios e vantagens educacionais. Infelizmente, as propostas correntes de reforma do sistema universitário têm partido das disfunções que se evidenciam no aparelho administrativo e acadêmico do sistema, em decorrência da própria ideologia credencialista. Em conseqüência, tendem a se restringir aos reajustamentos formais e medidas administrativas que, mesmo quando consideradas pertinentes, carecem de uma preocupação mais profunda com a efetiva inserção da educação universitária na sociedade.

Enfim, enquanto continuar operando como motor e principal avalista do aparato universitário vigente, o credencialismo pode ser considerado importante fator de imobilismo e paralisia.

AS FUNÇÕES DE FORMAÇÃO E CREDENCIALISMO PROFISSIONAL PELA UNIVERSIDADE

A tarefa de formação profissional pela universidade remonta aos primórdios da instituição. No Brasil, a ênfase dada ao ensino superior profissionalizante tem sido preponderante desde a criação das primeiras escolas profissionais isoladas, estendendo-se, posteriormente, à própria criação das universidades com o objetivo explícito de proporcionar uma educação profissional moderna, dentro dos novos padrões de ensino, promovendo-se a pesquisa aplicada e o preparo técnico-científico dos estudantes.

A extraordinária disseminação deste paradigma está associada à intensa profissionalização do mundo contemporâneo, freqüentemente atribuída à divisão de trabalho, cada vez mais especializado, à explosão dos conhecimentos científicos e tecnológicos e à crescente demanda por recursos humanos qualificados para as funções produtivas e gerenciais de uma sociedade altamente tecnificada e burocratizada. A educação profissionalizante na universidade tem sido, portanto, uma tendência básica nas últimas décadas.

Dentro deste quadro é que as instituições universitárias cresceram e alicerçaram seu prestígio na atribuição de promover a formação e o credenciamento dos quadros.profissionais. Entretanto, é de reconhecimento geral que o atual modelo universitário de formação profissional requer uma discussão e uma revisão profundas. Está aí um desafio que abre uma enorme agenda de trabalho para as propostas e esforços de avaliação do ensino superior brasileiro. Um ponto que reclama um questionamento com maior rigor é justamente a tendência da educação universitária em se estruturar, tanto na rede pública como na rede particular, em função quase que exclusiva da certificação profissional.

Um aprofundamento crítico do credencialismo universitário não deve implicar nenhuma visão ou tratamento depreciativo da educação profissional, nem tampouco reforçar políticas e situações reais de diferenciação discriminatória entre algumas poucas universidades de elite, cuidando da pesquisa e outras instituições de segunda categoria dedicadas apenas à formação profissional.

A despeito de outras prioridades, consideramos de importância decisiva desfazer as ambigüidades existentes entre habilitação profissional específica e a educação universitária propriamente dita, para que se encontrem alternativas de educação pós-secundária capazes de superar as formas enganadoras e mutiladas que prevalecem no atual sistema de ensino superior.

Tudo indica que esta situação, manifestação clara do fenômeno credencialista, esteja vinculada a dois pontos-chaves: primeiro, a formação ou habilitação profissional como tarefa exclusiva da universidade; e segundo, a certificação ou credenciamento para o exercício profissional pelas próprias instituições formadoras.

Com relação à primeira questão, argumenta-se que a contribuição formativa da universidade para a habilitação profissional é parcial e particularmente limitada quando se trata de adestramento para desempenhos ocupacionais específicos. Os objetivos explicitamente assumidos destas habilidades profissionais não são alcançados integralmente. É sabido que muitas habilitações que abrangem tanto o domínio de conhecimentos teóricos como a aquisição de habilidades práticas não são obtidas unicamente pelo cumprimento de um currículo formal. Em maior ou menor escala, pressupõe aprendizados subseqüentes fora da universidade ou do contexto acadêmico.

Influência ponderável é creditada às relações informais e situações concretas, associadas à dinâmica organizacional e alimentadas por inúmeras variáveis, com destaque para a tecnologia, o ambiente sócio-ocupacional e a variabilidade dos requerimentos funcionais. Por estas razões, a formação profissional tem características próprias relativas às respectivas exigências de integração entre teoria e prática. O recurso à simulação de situações de trabalho e a estágios de formação é um reconhecimento concreto de que a habilitação profissional não é proporcionada exclusivamente pela escolarização universitária.

A formação profissional relativa à aquisição de habilidades específicas não se confunde, portanto, com a educação universitária voltada à formação geral necessária à qualificação cultural, à formação da cidadania, ou à formação científica que objetiva a preparação de quadros de pesquisadores e de docentes para o país. No atual sistema de ensino universitário brasileiro, não existe, entretanto, um enfoque diferenciado entre as exigências profissionais, as exigências culturais ou aquelas de aprofundamento científico. Não há um reconhecimento de que existem diferentes modalidades de educação pós-secundária para atender a diferentes demandas e promover uma formação diversificada.

Em geral, os cursos de graduação permanecem aprisionados ao sistema de currículos mínimos e às restrições da regulamentação profissional, assumindo uma configuração formalmente padronizada para todo o país, embora, na prática, correspondam a cursos qualitativamente desiguais[9].

A constatação de que a escolarização universitária não proporciona, sozinha, habilitações profissionais específicas, à exceção daquelas de natureza estritamente acadêmica, já faz parte do conhecimento consolidado sobre a universidade[10]. Todavia, este fato ainda não é de reconhecimento generalizado, mesmo quando a deterioração do ensino profissional é exacerbada pela inflação credencialista. Por outro lado, tem-se observado que a correspondência entre os conteúdos e habilidades profissionais proporcionadas pelos cursos universitários e as atividades posteriormente exercidas pelos diplomados tem sido cada vez menor.

Estudos e avaliações sobre o desempenho profissional, envolvendo graduados que passaram por condições diferentes de aprendizagem, revelam entre outros aspectos que:

a. o papel do treinamento e da experiência no trabalho ou na ocupação tem importância cada vez maior para a aquisição de habilidades no manejo de técnicas, aparelhos ou conceitos que se transformam aceleradamente pelas inovações tecnológicas e culturais. Já em 1969, Gouveia fazia esta inferência com relação ao desempenho profissional de estudantes que trabalhavam durante os estudos[11].

b. o ensino profissional na universidade malogra ou é falho no fornecimento de habilitações profissionais propriamente ditas, embora indispensável para a formação e transmissão de conhecimentos gerais necessários para o aprendizado específico, como tem sido constatado pela grande versatilidade e "substitutibilidade" entre profissionais de uma mesma área[12];

c. a escolarização formal universitária não responde, isoladamente, pela formação profissional, o que também é evidenciado pelo exame dos desempenhos ocupacionais de estudantes que receberam dosagens diferentes de formação geral ou específica, particularmente quando considerados os casos de profissionais com cursos incompletos ou que realizaram cursos de aperfeiçoamento com duração e conteúdos diferenciados, mas fortemente associados ao treinamento no trabalho.

9. Argumentação demonstrando o desenvolvimento qualitativo desigual entre tipos do ensino equivalentes é desenvolvida por Durham, 1987, p. 105. Entre estudos, demonstrando com dados de pesquisa empírica os desníveis qualitativos de cursos outorgadores de idênticas prerrogativas profissionais, mencionem os realizados no âmbito do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU/MEC), com destaque para o trabalho realizado por Maria S. Grossi Porto, 1986.
10. A questão, geralmente, não aparece como objeto específico de análise, mas argumentos e conclusões neste sentido podem ser encontrados nas obras de Ribeiro, 1975; Fernandes, 1979; Cunha, 1974; Castro, 1986; Giannotti, 1985 e Schartzman, 1985, mencionando-se apenas alguns autores nacionais.
11. Segundo Gouveia, a importância do treinamento no trabalho tem sido ressaltada pelo desempenho de profissionais que combinaram emprego com a realização de cursos universitários, mesmo com pouca correspondência às atividades exercidas neste emprego.
12. Estudo de José Pastore, 1973, mesmo realizado antes da grande expansão do ensino universitário, revela um elevado grau de versatilidade entre os profissionais de nível superior no setor industrial do Estado de São Paulo.

Estas considerações apoiam o entendimento de que a função da universidade como agência formadora de profissionais qualificados deve ser avaliada criticamente. Tudo indica que sua contribuição é fundamental, mas não é integral e nem de competência exclusiva. Todavia, não é esse o pressuposto que preside a estruturação atual do sistema universitário, cada vez mais incapaz de disfarçar suas distorções e incongruências. A profissionalização restrita ao aparelho escolar tende a perpetuar programas, manuais, métodos e instrumentos de ensino ultrapassados. Como assinala Schwartzman (1985) "... há um contraste crescente entre a rigidez e burocratização dos currículos universitários e os requisitos técnicos da atividade profissional, e poucos são os cursos que preparam efetivamente os profissionais para a vida e o trabalho".

A capacitação profissional corresponde a um processo contínuo que acompanha praticamente toda a vida ocupacional do indivíduo. Nestas condições, a habilitação completa e definitiva para o exercício das profissões alicerçadas em conhecimentos técnicos e científicos não deveria ser considerada monópolio das universidades. Estas se fortaleceriam assumindo a função precípua da educação universitária de prover a formação geral e fundamental com ênfase no aprofundamento das ciências. Trata-se de garantir ao estudante o instrumental de base e os conhecimentos fundamentais relativos à área profissional de seu interesse e, principalmente, o desenvolvimento de aptidões para aprender, incorporar, desenvolver e aplicar as inovações técnico-científicas.

Isto nos remete à segunda questão relativa a quem se incumbe do credenciamento para o exercício profissional. O ponto crucial está no papel do diploma universitário, cuja função pedagógica se vê deformada e depreciada pela prevalência da função de credenciamento legal para o exercício de uma profissão. No Brasil não há qualquer distinção, particularmente no ensino profissional de graduação, entre a instituição formadora e o instituto de credenciamento, ou entre as funções de formação e de certificação profissional. Ambas encontram-se normativamente entrelaçadas, confundindo-se em um só processo.

Há razões convincentes para que as funções de credenciamento profissional (quando exigido pela sociedade) não sejam atribuição exclusiva das próprias instituições formadoras. Mesmo no plano estritamente educativo, é defensável a separação entre as incumbências de ensino e a de "certificação" da realização cognitiva ao final de um dado nível de escolarização. Tal prática poderia recuperar a função pedagógica dos certificados, concorrendo para fortalecer a sinceridade e a cooperação nas re-

lações entre docentes e estudantes e para superar as relações de confronto, submissão ou indiferença, comuns nas estruturas educativas atuais. A disposição conjunta em assumir os objetivos de um curso ou de um projeto educativo que não sejam apenas os requisitos formais para o credenciamento possibilitariam a construção de uma base comum de trabalho e uma fecunda interação entre as atividades docentes e discentes. A expectativa é de que as relações pedagógicas tornem-se mais positivas e eficientes quando se estabelecem compromissos recíprocos e quando os êxitos e recompensas são compartilhados. Se este questionamento pode ser feito à estrutura escolar de um modo geral, o que dizer então do atual sistema de formação profissional que, conforme já indicado, baseia-se na contribuição fundamental, mas não suficiente da educação universitária.

Entre outras conseqüências desta conjunção entre formação e credenciamento, enumeram-se:

a. o crescente descompromisso das instituições formadoras com a missão educativa, na medida em que a função credenciadora tende a sobrepujar a efetiva aquisição de competências e habilidades;

b. o predomínio dos aspectos formais que envolvem processos de credenciamento da habilitação profissional, induzindo ao artificialismo e à deterioração dos conteúdos ministrados;

c. o pressuposto de que o credenciamento outorgado por diferentes instituições formadoras tem igual valor, em termos de garantia das competências e habilidades requeridas e dos direitos e prerrogativas concedidas, obrigando o aparelho escolar a instaurar e manter, pelo menos na aparência, processos onerosos e burocráticos de autorizações e reconhecimentos *ex-ante*, que além de não assegurarem os padrões desejados, reforçam as tendências deformadoras do credencialismo;

d. a expansão e manutenção da oferta de cursos com baixa qualidade de ensino e aprendizagem, restritos ao atendimento precário e simulado das exigências formais que legitimam a mercantilização de títulos e diplomas credenciadores;

e. ao contrário do que comumente se supõe, a prerrogativa do credenciamento para exercício profissional detida pelas instituições universitárias não é fator que expresse ou fortaleça a autonomia científica e didático-pedagógica das mesmas. Na verdade, esta incumbência as torna progressivamente subordinadas às exigências do mercado e aos interesses exclusivos das corporações profissionais que defendem o monopólio de um determinado saber chancelado.

Se admitida a validade destas observações, concordando-se que a educação universitária é fundamental mas não suficiente para uma formação profissional integral, impõe-se reconhecer que a comprovação pública da plena capacitação para seu exercício ultrapassa o âmbito de competência das instituições universitárias. Isto significa que o credenciamento de habilitação profissional (no caso das profissões que requerem prévia

comprovação de capacitação) deveria ser repensado, podendo ser empreendido com a participação de outras instituições e setores envolvidos e por procedimentos públicos e externos à universidade.

Todavia, uma exata compreensão de todos estes problemas que resumidamente discutimos, bem como suas possibilidades de resolução, dependem de outra questão que também está por ser resolvida: a da regulamentação corporativa das profissões.

CORPORATIVISMO, PROFISSÕES E UNIVERSIDADE

Aspectos Gerais

O fenômeno credencialista, enquanto uma das raízes da crise da universidade e um dos principais determinantes dos problemas relativos à formação e habilitação profissional, está intimamente relacionado com a organização corporativista das profissões. O credencialismo tem sua dinâmica sustentada principalmente pela tradição corporativista, que sobrevive no âmbito das profissões liberais mediante a concessão do privilégio legal de seu exercício aos portadores das respectivas credenciais. Esta "corporativização", consagrada em lei e instituída em associações profissionais com poderes regulamentadores, é, como adverte Singer (1988), "apenas a ponta visível de um *iceberg* que abrange as práticas de 'recursos humanos' das empresas, a conformação das carreiras no serviço público e os interesses do próprio *establishment* educacional, tornado capitalista e portanto apto a explorar as oportunidades de lucro que a escolarização de novas habilidades técnicas oferece".

Não cabe aqui determo-nos sobre a evolução e caracterização geral deste fenômeno[13], mas é pertinente destacar alguns elementos definidores do corporativismo moderno associado a vertentes político-doutrinárias opostas ao liberalismo e ao socialismo. Entre outros, são arrolados pela literatura (cf. Rodrigues, 1981): o reconhecimento ou tutela pelo Estado; o monopólio de representação; a filiação compulsória; a organização hierarquizada e a constituição por setores compartimentados e não conflitivos.

A corporação tende a ser sempre estreita, defensiva, setorialista, particularista, atrelada a benefícios e favorecimentos do Estado, particularmente ligados à manutenção de vantagens e privilégios. Daí porque a prática corporativista entrava as relações de classe; obscurece o reconhecimento dos objetivos que dizem respeito ao interesse geral da sociedade;

13. Esta incursão objetiva uma caracterização geral do fenômeno do corporativismo sem, entretanto, aprofundar o exame dos termos de sua discussão acadêmica presente na extensa literatura, particularmente no âmbito da Sociologia das profissões e das Ciências Políticas.

amesquinha o exercício da cidadania; e cria obstáculos à construção da democracia.

O lado corporativo no desenvolvimento das profissões no Brasil tem certamente estes traços, com destaque para a tutela do Estado e para a ênfase legalista das relações profissionais. No entanto, a interferência estatal na regulação profissional não decorreu das mesmas forças e motivações ideológicas que presidiram sua presença "protetora" na formação do sindicalismo corporativista como estratégia de controle e acomodação dos interesses de classe. O corporativismo profissional, sob a sustentação do aparelho do Estado, resulta basicamente dos interesses e pressões das elites e dos estratos médios que reivindicam o direito exclusivo de uso das habilidades e conhecimentos definidores de uma profissão. A delimitação de monopólios e privilégios profissionais tem razões predominantemente políticas, mesmo que ancoradas em argumentos técnicos.

A sobrevivência do corporativismo profissional apóia-se em uma prática social e política a partir da qual um número crescente de novas carreiras busca assegurar vantagens e prerrogativas particularmente pela definição legal de territórios reservados. Uma implosão deste corporativismo profissional pressupõe mudanças profundas das concepções e práticas entre educação, profissão e trabalho, sobretudo a partir da aceitação da dimensão pública e social do conhecimento. Considerando que a base corporativista da organização das profissões no país é sustentada pela regulamentação estatal, convém examinar rapidamente o delineamento deste processo.

Corporativismo e Regulamentação Profissional

A regulamentação estatal das profissões, atribuindo direitos cativos a portadores de credenciais e assumindo um caráter notoriamente corporativista, é fenômeno que se tornou mais evidente a partir dos anos 30 e que ganhou intensidade sobretudo após as transformações da base produtiva e das formas de organização de trabalho que o país experimentou nas últimas décadas[14].

Esta regulamentação tem por expressão formal a promulgação de uma lei ou decreto-lei definindo as condições e exigências necessárias para o exercício de uma profissão, podendo também delimitar atividades e

14. Para uma visão mais abrangente dos processos de profissionalização e regulamentação estatal no Brasil, ver Marinho, 1986, e Barbosa, 1982.

funções específicas e, até mesmo, padrões de remuneração e de jornada de trabalho[15].

A lista das profissões regulamentadas já alcança a sétima dezena e o número de projetos de regulamentação apresentados ao Congresso Nacional deve ultrapassar a sexta centena[16].

Entre outros fundamentos desta regulamentação destacam- se:

a. a própria determinação constitucional que confere ao Estado a incumbência de promover a defesa do interesse público mediante instrumentos legais que proporcionem a fiscalização do exercício das profissões que requeiram conhecimentos e habilidades específicas;

b. a importância alcançada por uma determinada profissão junto às necessidades da sociedade e aos interesses do Estado. Os recursos e esforços governamentais dispendidos na instituição de escolas, na abertura e manutenção de cursos de formação e de treinamentos especializados, podem ser considerados indicadores desta relevância;

c. a tradição regulamentadora aplicada às profissões clássicas e consolidadas, que faz com que as novas categorias ocupacionais procurem tratamento análogo. Nesse sentido, elas reivindicam reconhecimento público e político pela obtenção do *status* de profissão regulamentada, pela delimitação do respectivo "território profissional" com garantia do "monopólio de competência" e de fruição legal de vantagens e privilégios específicos.

As características e formas de regulamentação não se aplicam de maneira generalizada a todas as profissões. Convém distinguir dois tipos principais de regulamentação com implicações diferentes para a sociedade e particularmente para o sistema educacional. Simplificadamente, esta distinção toma por base a natureza ou objeto de incidência dos controles sancionados pela regulamentação, ou seja, aqueles com controles voltados para a posse de credenciais em um determinado campo do conhecimento como condição de capacidade de exercício de uma profissão, e aqueles com controles centrados sobre efetiva capacitação e competência para seu exercício.

Neste último caso, "a regulamentação termina, de forma indireta, por garantir um padrão mínimo de qualidade do serviço oferecido à população, minimizando o risco social ou individual dos usuários de serviços

15. A legislação regulamentadora de uma profissão resulta, na maioria das vezes, na criação de conselhos regionais e federais atrelados ao Ministério do Trabalho, incumbidos de exercerem o controle estatal sobre o exercício da referida profissão. Deste modo, além dos sindicatos e das associações profissionais de caráter civil, é estabelecida uma instância disciplinadora definida como autarquia e sujeita à supervisão ministerial. Ao contrário da regulamentação voltada para os requerimentos legais do exercício profissional, como a titularidade escolar, outras profissões têm regulamentação centrada em condições especiais de trabalho, como as de saúde, segurança etc.

16. Levantamento realizado pelo autor, junto à Câmara dos Deputados, contabilizou 436 projetos apresentados até 30/10/1988. Deste total, 36 tinham sido transformados em lei; 51 encontravam-se em tramitação; 226 arquivados; 30 rejeitados e os demais retirados ou prejudicados.

profissionais" (Barbosa, 1986, p. 11). E o que ocorre, por exemplo, com o exercício da profissão de aeronauta, cuja habilidade necessita ser comprovada de forma factual e periodicamente.

Mas é no primeiro tipo que se incluem as regulamentações cujos controles são instrumentalizados pela exigência de credencial legalmente reconhecida para o exercício da profissão. Mediante a posse titularizada de conhecimentos aplicáveis para um conjunto de funções ou atividades é estabelecida a base de legitimação para a própria regulamentação, determinando-se uma reserva de mercado para os diplomados. Esta é a modalidade de regulamentação estatal que se aplica à maioria das profissões que requerem formação profissional de nível universitário, consagrando o pressuposto que considera o diploma como garantia de habilitação plena.

Entre outros pontos, sua prática implica supor que:

a. as instituições de ensino são capazes de propiciar, com exclusividade e eficácia, uma formação profissional completa;

b. estas próprias instituições, independentemente de níveis diferenciados de qualidade e condições de ensino, garantem à sociedade, pelos diplomas conferidos, que seus formandos estão plenamente habilitados para o exercício da respectiva profissão;

c. ficam impedidas do exercício desta profissão as pessoas que não detêm o diploma específico, mesmo que tenham formação em nível mais avançado (pós-graduação) ou que comprovem alta competência e capacitação;

d. a habilitação conferida juntamente com o diploma tem validade permanente, estando imune à obsolescência de competências e qualificações impostas pela velocidade do avanço dos conhecimentos técnicos e científicos.

Foi este tipo de regulamentação, com suas restrições corporativistas, que catalisou, no início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, as polêmicas em torno das restrições ao livre exercício profissional. A Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais atentou para o equívoco deste credenciamento profissional, que serve basicamente como instrumento de reserva de mercado. Optando pela correção desta distorção, a Subcomissão propôs limitar tais restrições a um mínimo indispensável, inscrevendo em um parágrafo que "a lei só estabelecerá regime de exclusividade para o exercício da profissão que envolva risco de vida e de privação da liberdade, ou que possa causar grave dano ao indivíduo ou à coletividade"[17].

Por força de pressões corporativistas defensoras da obrigatoriedade do diploma e da regulamentação profissional, na forma vigente, esta proposta acabou sendo derrubada e excluída do anteprojeto encaminhado à Comissão de Sistematização. O texto final sobre a matéria, consignado no

17. Dispositivo originário da proposta elaborada pela Comissão Afonso Arinos. Ver art. 32, parágrafo 2º do "Anteprojeto Constitucional", Brasil/MJ/Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, 1986.

inciso XIII do artigo 5º, não difere significativamente das constituições anteriores, estabelecendo que "... é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer" (ver Anexo 8.1).

A superação do tratamento restritivo e estreito que tem acompanhado os processos de profissionalização regulamentada não ficou eliminada, mas na pendência de conquistas a serem obtidas na legislação ordinária. Neste sentido, o próprio dispositivo da nova Constituição abre uma possível brecha para o fim do regime de regulamentações corporativas, com a mudança dos termos "condições de capacidade" para "atendidas as qualificações profissionais". Concretamente, sua aplicação implica a instituição de mecanismos e critérios de avaliação ou aferição da efetiva habilitação profissional. Isto corresponderia ao segundo tipo de regulamentação, já mencionado, que objetiva assegurar um padrão mínimo de qualidade dos serviços profissionais e sobretudo proteger os usuários e a sociedade contra os riscos e danos de uma prática profissional não qualificada.

Convém ainda destacar que o processo de regulamentação profissional envolve não apenas o campo ocupacional e trabalhista, mas repercute intensamente no sistema educacional, porquanto a obtenção da credencial universitária torna-se um requisito indispensável para o exercício profissional. O paradoxo que se observa está na limitada ou quase nula participação das associações e conselhos das profissões regulamentadas nas respectivas políticas de formação profissional. Estas são conduzidas burocraticamente pelo Estado, através do MEC e seu Conselho Federal de Educação, que detêm funções prescritivas e normativas sobre o sistema escolar, desde o reconhecimento e autorização das instituições e cursos até a definição dos currículos mínimos e demais controles formais que sustentam a estrutura corporativa das profissões e da própria educação universitária.

Constata-se hoje uma tendência favorável ao rompimento deste modelo. As próprias associações profissionais, cada vez mais se manifestam preocupadas com o rebaixamento do nível qualitativo dos cursos superiores, embora suas prioridades continuem centradas na defesa dos interesses mais estritamente corporativos. É o caso, por exemplo, das freqüentes pressões contrárias à criação de novos cursos e instituições. Tal posicionamento mal disfarça que a lebre da "qualidade de ensino" não passa do gato da "reserva de mercado"[18].

18. Desde o início dos anos 80, sucessivos decretos têm sustado a criação de novos cursos de ensino superior em todo o território nacional. O equívoco da medida reside no falso pressuposto de que a contenção da demanda escolar possa garantir sua melhoria qualitativa. Na realidade, reforça as deformações credencialistas e a subordinação da educação universitária ao processo cartorial de corporativização profissional pela "reserva de mercado". Mais do que isto, o argumento da qualidade do ensino sob aparente defesa do interesse coletivo escamoteia uma verdadeira "sonegação" oficial de bens públicos e livres, como são os conhecimentos e as habilidades, para fins de preservação de

Para concluir esta ligeira apreciação sobre o modelo vigente de profissionalização regulamentada, é oportuno ressaltar a necessidade de estudos e avaliações para uma compreensão mais rigorosa e comprovada de suas conseqüências não só para o sistema de educação universitária, como para a sociedade e para as próprias profissões.

As indicações existentes reforçam o entendimento de que a regulamentação corporativa das profissões responde por inúmeras deformações, além de ampliar aquelas decorrentes do credencialismo. Até que ponto, por exemplo, a concessão da "reserva de mercado" a portadores de credenciais universitárias não tem concorrido para a mercantilização dos títulos, para a proliferação das "indústrias de diplomas" e para o surgimento dos chamados "mercados negros" de assinatura para validação de trabalhos ou serviços produzidos por pessoas capacitadas (mas não credenciadas) mediante pagamento pelo uso de assinaturas ou dos direitos da competência profissional regulamentada?

Outra provável implicação do muramento dos territórios profissionais é a exacerbação dos conflitos entre diferentes categorias que procuram perpetuar direitos ou abocanhar fatias do mercado de trabalho disputando áreas contíguas cujas fronteiras tendem a ser ultrapassadas e diluídas pelas transformações tecnológicas e pela emergência de áreas multidisciplinares ou transdisciplinares, resultando em novos paradigmas, métodos e campos de atuação profissional[19].

Para desvendar estas e outras distorções é que as questões relativas à formação, habilitação, credenciamento e regulamentação profissional demandam avaliações e esforços orientados para uma reformulação mais profunda. O que está em jogo é a definição do caráter público dos processos de organização, desenvolvimento e aplicação dos conhecimentos e habilidades profissionais.

Todas estas questões estão acopladas ao planejamento e à política global do país. Elas têm a ver com a desarticulação entre ensino e trabalho, entre os sistemas de formação e de inserção ocupacional dos estudantes. A persistência desta situação, além de impor graves prejuízos à sociedade e aos indivíduos, também inviabiliza qualquer planificação, pelo menos indicativa, das necessidades e perfis de profissionais competentes para diversos setores e ramos de atividade.

feudos e vantagens exclusivistas. A edição dos recentes Decretos nº 98.377 de 08/11/1989, nº 98.391 de 13/11/1989 e nº 98.404 de 16/11/1989 constitui manifestação exacerbada desta prática, além de violentar ostensivamente a autonomia universitária.

19. Entre outras contendas, são conhecidas aquelas envolvendo profissionais como: engenheiros x arquitetos; farmacêuticos x bioquímicos; psiquiatras x psicólogos; administradores x analistas de sistemas; fisioterapeutas x fisiatras; advogados x corretores de imóveis; engenheiros x técnicos em eletrônica e químicos x engenheiros químicos.

ALGUMAS CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

As considerações sobre o tema abordado neste texto permitem inferir algumas conclusões gerais[20] concernentes à problemática da avaliação da educação universitária, seja ela centrada no eixo da qualidade do ensino ou no próprio desempenho global das instituições, em termos de sua inserção na sociedade e do cumprimento de suas funções públicas. Destacamos, a seguir, algumas proposições conclusivas.

O caráter credencialista do sistema educacional juntamente com as tendências corporativistas da organização das profissões influenciam fortemente a estruturação e o funcionamento da educação superior e respondem, em grande parte, por sua atual situação de crise.

As indicações assinalam, de forma bastante clara, que estes fenômenos cerceiam a realização qualitativa e institucional da universidade. Entre outras conseqüências sublinhamos a declinante qualidade do ensino, a deterioração dos padrões acadêmicos, a expansão da farsa compactuada, a apropriação desigual do saber, a geração de incomensuráveis desperdícios etc. Por tudo isto, acreditamos que as questões do credencialismo e do corporativismo profissional são merecedoras de maior atenção nos empreendimentos de avaliação do ensino e nas discussões sobre a reformulação do sistema universitário.

Que a formação profissional não é função exclusiva nem promovida integralmente pela educação formal universitária.

As evidências existentes mostram que a escolarização formal universitária não responde, exclusiva e isoladamente, pelo processo de habilitação plena da maioria das profissões. Em conseqüência, considera-se equivocado e pedagogicamente distorcido um modelo de formação profissional integralmente promovido pela universidade e apoiado na estrutura corporativista das profissões regulamentadas. Esta conclusão, além de contrariar a razão justificadora do credencialismo e os principais argumentos pelos quais o corporativismo profissional perpassa as concepções e práticas de educação universitária, conduz a outros questionamentos:

a. quanto à oferta de educação pós-secundária: organizada segundo a prescrição legal de um modelo padrão de universidade, ela impede o atendimento de demandas diferenciadas da sociedade e estimula a pseudo-formação profissional mercantilizada;

b. quanto à indissociabilidade entre ensino e pesquisa: embora deva ser considerada elemento constitutivo ou critério definidor da universidade, ela não pode ser imposta como condição obrigatória para todo sistema de educação pós-secundária.

A certificação escolar ou acadêmica não se confunde com o credenciamento de habilitação profissional.

20. Deve-se ressalvar que estas conclusões são indicativas, dado o caráter exploratório e fragmentado do trabalho.

Esta conclusão constitui um desdobramento das anteriores, mas merece ser destacada por suas conseqüências práticas no sentido de se contrapor às distorções do caráter credencialista da educação superior. Basicamente, implica reconhecer a distinção entre a tarefa de formação profissional propriamente dita e a função do credenciamento profissional. Este, quando exigido pela sociedade, não deveria ser atribuição exclusiva das instituições universitárias.

A partir destes pontos conclusivos, cabem algumas indagações relacionadas com as perspectivas de revisão da base legal das profissões e do próprio sistema de educação universitária (Lei de Diretrizes e Bases).

Quais as possibilidades e condições para uma ampla reformulação da legislação regulamentadora das profissões de maneira a quebrar suas características corporativas e concorrer para a democratização das relações profissionais e das estruturas ocupacionais?

Até que ponto uma revisão dos processos de credenciamento profissional, com a adoção de mecanismos externos e transparentes para o reconhecimento e comprovação pública da plena capacitação, poderá constituir um meio eficiente de aferição da qualidade e do desempenho das instituições de ensino superior sem constranger sua autonomia e sem interferir diretamente em suas atividades didático-científicas, mas avaliando publicamente o produto final?

Seria desejável a participação das Associações Profissionais como articuladoras e mediadoras dos processos de aferição da qualificação profissional? Neste caso, como garantir seu rompimento com as propensões corporativistas inerentes à defesa exclusivista de direitos e vantagens da competência regulamentada? De que modo poderiam ainda se livrar dos controles cartoriais e meramente burocráticos para assumirem um papel mais efetivo na definição de políticas de formação, de orientação e de colocação profissional? (A premissa subjacente à questão é de que a eficácia e a qualidade da formação profissional que não esteja voltada apenas para o mito do diploma ou para a sustentação da estrutura profissional corporativista dependem de novas formas e processos de articulação entre os sistemas de formação e colocação profissional.)

Há uma convicção arraigada de que trabalho e estudo de boa qualidade são atividades incompatíveis. Seria sustentável uma proposta pedagógica que contribuísse para superar esta oposição e para obter uma vinculação mais estreita entre formação/emprego/atividade profissional?

Se a legislação profissional, fixadora de condições de exclusividade, ficasse realmente restrita às profissões cujo exercício possa incorrer em riscos para a vida e direitos fundamentais do cidadão e da coletividade, não seria uma solução correta a criação de cursos gerais (bacharelado em humanidades) enfatizando a formação universitária propriamente dita, ao contrário da profissionalização artificialmente elaborada e ligada à compartimentação do mercado e à reserva de suas fatias?

Finalmente, qual a viabilidade das mudanças enunciadas, uma vez que as concepções e práticas educativas vigentes estão fundadas nas tradições do corporativismo, do credencialismo e da configuração cartorial do Estado brasileiro?

Anexo 8.1

Regulamentação Profissional: Evolução do Ordenamento Constitucional

INSTRUMENTO LEGAL	DETERMINAÇÃO
Constituição de 1824	ampla liberdade profissional (art. 179, item XXIV): "nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria e comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança dos cidadãos".
Constituição de 1891	mantém "livre exercício de qualquer Profissão moral, intelectual e industrial"(art. 72, § 24). O entendimento de que este preceito expressava a franquia para qualquer indivíduo se habilitar ao exercício profissional introduz a perspectiva da obrigatoriedade de habilitação escolar.
Constituição de 1934	reflete a tendência de regulamentação estatal (art. 113, § 13), estabelecendo a garantia de exercício de qualquer profissão "observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer..."
Constituição de 1937	amplia as bases da profissionalização regulada (art. 122). O princípio de "liberdade profissional" é substituído pelo princípio de "liberdade de escolha profissional".
Constituição de 1946	volta parcial ao disposto na Constituição de 1934.
Constituição de 1967	continuidade da competência da união para definir as condições de *capacidade* para exercício das profissões liberais.
Constituição de 1988	"é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer" (art. 5º inciso XIII).

Proposta da Comissão Afonso Arinos, acolhida pela Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais:

a. "a lei não poderá impedir o livre exercício de profissões vinculadas à éxpressão direta do pensamento; das ciências e das artes".

b. "a lei só estabelecerá regime de exclusividade para o exercício da profissão que envolva risco de vida e de privação da liberdade, ou que possa causar grave dano ao indivíduo ou à coletividade".

Anexo 8.2

Diploma e Credenciamento Profissional Segundo Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Substitutivo do Relator Deputado Jorge Hage

ART. 59

Os diplomas de formação profissional no ensino médio, expedidos por instituições de ensino públicas, serão por elas registrados.

§ 1º - Quando se tratar de instituições de ensino privadas, os diplomas serão registrados por instituições mantidas pelo Poder Público, na mesma Região, previamente designada para esse fim pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelo órgão normativo do Sistema de Ensino competente.

§ 2º - O registro dos diplomas referido no parágrafo anterior será condicionado à avaliação do curso respectivo, e quando for o caso, à verificação individual de aprendizagem dos diplomados.

ART. 71

Os diplomas expedidos pelas instituições de ensino superior referentes aos seus cursos de graduação e pós-graduação, quando registrados terão validade nacional como prova da formação recebida pelo seu titular.

§ 1º - Os diplomas expedidos pelas universidades públicas serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por universidades privadas ou por instituições não/universitárias, serão registrados em universidades públicas indicadas pelo Conselho Nacional de Educação ouvido o órgão normativo do Sistema de Ensino respectivo.

§ 2º - Os efeitos do diploma para fins de exercício profissional obedecerão ao disposto no artigo 85, § 4º.

ART. 85

§ 4º - Os diplomas e graus conferidos por instituições credenciadas como universidades asseguram, automaticamente, todos os direitos relativos ao exercício da respectiva profissão, independentemente de outra providência ou condição que não seja o seu registro.

Bibliografia

BACHA, Edmar Lisboa. "Hierarquia e Remuneração Gerencial". *In*: TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, A. Carlos. *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

BARBOSA, Milton & FRANCO, Otávio. *Regulamentação e Salário Mínimo Profissional: Uma visão não Corporativista.* Brasília, IPEA, dez. 1982 (mimeo).

BERG, Ivar. *Education and Jobs: the Great Training Robbery.* Boston, Beacon Press, 1971.

BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: Elementos para uma Teoria de Ensino.* Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

BOWLES, Samuel & GINTIS, Herbert. *Schooling in Capitalist America.* New York, Basic Books, 1976.

BRASIL/MEC/COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Uma Nova Política para a Educação Superior: Relatório Final.* Brasília, 1985.

BRASIL/MEC/SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Sinopse do Ensino Superior.* Edição Preliminar, Brasília, 1986.

BRASIL/MEC. *Reforma Universitária.* Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. Brasília, 1983.

BRASIL/MJ/COMISSÃO PROVISÓRIA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS. *"Anteprojeto Constitucional. Diário Oficial"*, (Suplemento Especial nº 185). Brasília, 26 set. 1986.

BRASIL/SEPLAN/CEC/IPEA. *Educação e Cultura 1987: Situação e Políticas Governamentais.* Brasília, set. 1988.

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, H. Lobo. *Constituições do Brasil.* São Paulo, Atlas, 1983.

COELHO, Edmundo Campos. *A Sinecura Acadêmica: A Ética Universitária em Questão.* Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988.

CARNOY, Martin (org.). *Schooling in a Corporate Society.* New York, David Mckay Co., 1972.

CARNOY, Martin & LEVIN, Henry M. *Escola e Trabalho no Estado Capitalista.* São Paulo, Cortez, 1986.

CASTRO, Cláudio Moura & SOUZA, Alberto de Mello. *Mão-de-Obra Industrial no Brasil: Mobilidade, Treinamento e Produtividade.* Rio de Janeiro, IPEA, 1974.

CASTRO, Cláudio Moura. *Ensino Superior: Aprendendo a Conviver com a Diversidade.* Brasília, 1985 (mimeo).

__________ . "Quem vai consertar a Universidade? *Educação Brasileira"*. CRUB, 8(16):25-36, 1º sem. 1986.

COLEMAN, James (org.). *Equality of Educacional Opportunity.* US Department of Health. Education and Welfare. Washington, 1966.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. *Anais XVIII Reunião Plenária.* Brasília, 1986.

__________ . "Reforma Universitária: Propostas e Controvérsia". *Estudos e Debates* 13. Brasília, 1977.

__________ . "Avaliação da Universidade: Propostas e Perspectivas". *Estudos e Debates* 14. Brasília, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio C. da. *Política Educacional no Brasil: a Profissionalização no Ensino Médio.* Rio de Janeiro, Eldorado, 1974.

__________ . "Ensino Superior e Hierarquização Social: Educação Brasileira". Brasília, CRUB 5(11):41-46, 2º sem. 1983.

__________ . *A Universidade Reformanda.* Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

DURHAM, Eunice R. "USP 50 anos". *Ciência e Cultura* (Suplemento). São Paulo, SBPC, 37(7):245-51, jul. 1985.

__________ . "A Reforma da Universidade Brasileira: Educação Brasileira". Brasília, CRUB, 8(18):81-112, 1º sem. 1987.

__________ . "USP: Passado e Presente". *Ciência e Cultura* (Suplemento). São Paulo, 37(7):102-18, jun. 1985.

FONSECA, Nícia Seixas. *Levantamento de Dados sobre Número de Ingressos e Egressos de Estudantes Universitários.* Rio de Janeiro, IDORT, 1988.

GIANNOTTI, José Arthur. "A Universidade e a Crise". *Ciência e Cultura* (Suplemento). São Paulo, 37(7):235-44, jun. 1985.

__________ . *A Universidade em Ritmo de Barbárie.* São Paulo, Brasiliense, 1986.

GOUVEIA, Aparecida Joly. "Desigualdades no Acesso à Educação de Nível Médio". *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, 48(107), jul./set. 1967.
GOUVEIA, Aparecida Joly & HAVINGHURST, Robert. J. *Ensino Médio e Desenvolvimento*. São Paulo, Melhoramentos/EDUSP, 1969.
LEVIN, Henry M. *et al. Educação e Desigualdade no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1984.
MARINHO, Marcelo Jacques M. da Cunha. *Profissionalização e Credenciamento: a Política das Profissões*. Rio de Janeiro, SENAI/DN/DPEA, 1986.
PASTORE, José *et al. Profissionais Especializados no Mercado de Trabalho*. São Paulo, IPEUSP, 1973.
PORTO, M. A. Grossi & SANTOS, Mariza V. M. "Ensino Público Superior Noturno e Democratização". *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, 69(162):277-315, maio/ago. 1988.
RIBEIRO, Darcy. *A Universidade Necessária*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
RODRIGUES, Leôncio Martins. "O Sindicalismo Corporativo no Brasil: Persistência e Mudança". *In: Trabalho e Cultura no Brasil*. Recife/Brasília, ANPPCS/CNPq, 1981.
ROSENBERG, Lia. *Educação e Desigualdade Social*. São Paulo, Loyola, 1984.
SCHWARTZMAN, Simon. "O que Fazer com a Universidade?" *Ciência e Cultura* (Suplemento). SBPC, 37(11):229-234, jul. 1985.
__________ . "Pela Reformulação da Estrutura Corporativa da Educação Superior Brasileira" (texto de discussão apresentado à Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior). Brasília, set. 1985 (mimeo).
__________ . "Ciência, Universidade e Ideologia: a Política do Conhecimento". Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
SINGER, Paul. "Diploma, Profissão e Estrutura Social. *In*: CATANI, Denice Bárbara *et al.* (orgs.). *Universidade, Escola e Formação de Professores*. 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1987.
__________ . "Sociedade, Trabalho e Escola de 2º Grau". *In: Ensino de 2º Grau: Perspectivas - ANAIS*. Faculdade de Educação - USP. São Paulo, 1988.
THUROW, Lester. *Generating Inequality*. New York, Basic Books, 1975.

9

A Institucionalização da Avaliação

*Eunice R. Durham**

Três questões têm centralizado o debate e a polêmica em torno da universidade brasileira: a democratização, a autonomia e a avaliação. Aliás, isso é significativo porque os três termos estão obviamente correlacionados.

Da resistência inicial a qualquer forma de avaliação passamos, nos três últimos anos, para uma fase de aceitação genérica do princípio, mas de oposição a qualquer processo concretamente proposto que não seja a auto-avaliação feita pelos interessados. Apesar da polêmica, da resistência e da oposição, o processo começou a ser introduzido, voluntariamente, em diversas instituições de ensino superior. Devemos agora enfrentar um outro problema, que se torna particularmente urgente face à tramitação, no Congresso Nacional, de um novo projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o qual, se aprovado, institucionalizará a avaliação como processo normal e necessário da administração do ensino superior no Brasil. Devemos, neste momento, retomar a questão da relação entre autonomia, democracia e avaliação, a fim de que a eventual institucionalização do processo implique uma transformação positiva do sistema de ensino e não se configure como mais um instrumento de controle burocrático, centralizador, que destrua a autonomia e prejudique a democracia.

* Diretora Geral da CAPES e Professora Titular do Departamento de Antropologia da FFLCH da Universidade de São Paulo.

Em primeiro lugar, é necessário considerar que a introdução de processos de avaliação no ensino superior não é um fenômeno brasileiro, nem surgiu neste país. De diferentes formas e com graus diferentes de sistematização, eles vêm sendo feitos há muitos anos em outros países e mesmo no nosso. Embora processos sistemáticos de avaliação das instituições de ensino superior no seu conjunto sejam ainda relativamente raros, diferentes formas e tipos de avaliações parciais ou setoriais fazem parte da experiência da maior parte dos países. Isso é particularmente verdadeiro no que diz respeito às pesquisas realizadas nas universidades.

Em muitos países, o sistema de financiamento das pesquisas é organizado através de organismos estatais e/ou privados específicos, que utilizam critérios de avaliação por pares da qualidade dos projetos e da capacidade dos grupos de pesquisadores para realizá-los. O financiamento tende assim a ser orientado através de critérios de mérito que constituem, indiretamente, uma forma permanente de avaliação dos centros de produção científica nas universidades e outros estabelecimentos.

Avaliações das instituições de ensino superior enquanto tal têm sido menos gerais e menos sistemáticas, mas não constituem novidade.

Nos Estados Unidos, avaliações de diferentes tipos são feitas por órgãos não governamentais há muitos anos e constituem uma fonte importante de informações comparativas relativas à qualidade dos cursos, ao desenvolvimento diferencial de áreas de pesquisa, às áreas mais desenvolvidas em cada universidade e assim por diante. No Canadá, formas de avaliação sistemática vêm sendo feitas pelas províncias, num sistema onde a centralização federal é pequena. Na Inglaterra, a University Funding Commission (antiga University Grants Commission), órgão de financiamento das universidades, foi desenvolvendo ao longo dos anos sistemas de avaliação e acompanhamento como orientação para a distribuição diferencial de recursos[1].

Embora essa tendência seja antiga, ela vem tomando um rumo novo nos últimos anos, especialmente na Europa. O que está ocorrendo em diferentes países, mas especialmente na Inglaterra, na França e na Holanda é o estabelecimento de um sistema altamente centralizado de avaliação do conjunto dos estabelecimentos de ensino superior e sua associação, especialmente na Inglaterra, a um sistema de distribuição dos financiamentos para os diferentes estabelecimentos que tende a interferir na autonomia tradicional das universidades. O governo britânico estabeleceu uma política educacional que favorece a relação com o sistema produtivo e tem pressionado no sentido de desenvolver essa área e promover uma racionalização dos custos das universidades. Não se trata portanto de um mero fantasma a idéia de que a avaliação institucional possa constituir um ins-

1. O seminário internacional promovido pelo MEC em 1988 permitiu uma visão bastante ampla da dimensão internacional dessa questão. Veja Ministério da Educação, Secretaria da Educação Superior, *Avaliação do Ensino Superior: Encontro Internacional*, Brasília, Ministério da Educação, 1988.

trumento poderoso de controle do Estado sobre as universidades e, assim, de distribuição de sua autonomia[2].

Entretanto, para tratar dessa questão de forma adequada, precisamos analisar de forma mais objetiva e ampla todos os lados da questão. Precisamos, em primeiro lugar, perguntar o que está atrás desses desenvolvimentos recentes: se se trata apenas de uma manifestação de um autoritarismo do Estado ou se há outros fatores em jogo.

Acredito que há, basicamente, três problemas claramente visíveis no sistema europeu que apresentam semelhanças com os do Brasil e que dizem respeito ao crescimento e diversificação do ensino superior, seus efeitos sobre a qualidade do ensino e seu custo crescente para os fundos públicos.

Na grande maioria dos países europeus as universidades foram, até o final da década de 60, instituições relativamente pouco numerosas, privadas ou públicas, que atendiam um público relativamente restrito.

A grande transformação por que passaram as universidades desde meados do século passado diziam menos respeito à ampliação e diversificação do ensino do que à institucionalização e desenvolvimento da pesquisa. É importante notar que a transformação das universidades em centros de pesquisa promoveu, pela primeira vez em sua história, através da conexão entre ciência e tecnologia, uma ligação crescente com o sistema produtivo, como ficou exemplarmente demonstrado no caso da Alemanha. Dessa forma, a pesquisa adquiriu ampla legitimidade e prestígio. Seu desenvolvimento, entretanto, implicou complexidade crescente da infra-estrutura necessária e um aumento acelerado de seus custos[3].

As universidades mostraram-se incapazes de arcar com esses custos e criaram-se, nos diferentes países, as formas paralelas de financiamento à pesquisa, às quais já nos referimos. Deste modo, o custo das universidades passou a ser coberto através de dois sistemas diversos, um, tradicional, baseado em fundos públicos para a educação e/ou taxas cobradas dos estudantes, outro, novo, utilizando em grande parte fundos públicos de outras fontes ou doações de fundações privadas ou financiamentos por empresas e ligado à pesquisa, como mostramos. Foi esse setor de importância e custo crescentes que passou a ser objeto de diferentes formas e tipos de controles e avaliações.

O desenvolvimento da pesquisa implicou uma ampliação das funções da universidade para além das tradicionais preocupações com o ensino e a

2. Sobre a questão dessa nova forma de controle do Estado, um dos trabalhos mais sugestivos é, certamente, o de Guy Neave, "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe", *European Journal of Education*, vol. 23, nº 1/2, 1988.

3. A questão do desenvolvimento da pesquisa nas universidades ocupa a maior parte da bibliografia sobre ensino superior. Pela abrangência e pelo caráter mais atual, valeria a pena consultar Björn Wittrock e A. Elzinga (ed.), *The University Research System, The Public Policies of the Home of Scientists*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1985.

formação de profissionais para o mercado de trabalho público ou privado. A universidade incorporou a função de produção de novos tipos de conhecimento, a institucionalização da pesquisa e a reprodução de cientistas. E fez tudo isso, tornando mais diversificado o seu sistema de captação de recursos. A transformação que se introduziu no ensino, deste ponto de vista, foi a institucionalização e ampliação da pós-graduação, como instrumento de formação de novos pesquisadores . Mas essa inovação não modificou radicalmente os cursos de graduação nem promoveu sua rápida expansão (com exceção dos Estados Unidos).

As grandes transformações no ensino propriamente se deram a partir do final da década de 60 e estão ligadas ao movimento estudantil de 1968, o qual se inseriu num processo de acelerada expansão no número de matrículas e o promoveu. É necessário entender essa transformação em sua relação (não necessariamente direta nem imediata) com profundas alterações no sistema produtivo.

A Europa completou, nessa época, a grande recuperação econômica que se seguiu ao pós-guerra. O mercado de trabalho alterou-se nesse processo, com um marcado crescimento relativo do setor terciário em relação ao primário e ao secundário, o qual se deu com o aumento das burocracias públicas e privadas e a expansão do setor de serviços, especialmente aquele setor público relacionado com o Estado de Bem Estar Social. A educação superior passou a ser um instrumento importante para o acesso a esse setor em expansão do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que a nova prosperidade da população permitia a muitos jovens, cujos pais tinham tido que começar a trabalhar mais cedo, uma possibilidade real de ampliar sua educação formal. Em ponto muito menor, isso também ocorreu no Brasil, onde houve efetivamente uma ampliação dos setores médios da população e uma extensão do ensino médio de segundo grau a camadas mais amplas da população, pelos menos nas regiões mais desenvolvidas.

Neste contexto, o grande tema da democratização na década de 60 teve uma dupla referência, que é necessário ressaltar. Ele significou, em primeiro lugar, a abertura das portas da universidade para uma parcela de jovens que até então estava dela excluída pela rigidez e pelo tradicionalismo do sistema de ensino. E a democratização do acesso envolveu, freqüentemente, uma interferência direta do Estado para forçar as universidades a alterarem sua política de admissão.

Essa ampliação exigiu a destruição das estruturas tradicionais. Foi o movimento de democratização interna, com participação dos estudantes, que promoveu a ruptura interna das estruturas tradicionais.

Nos países desenvolvidos, que passaram na década de 70 por um período de grande crescimento econômico, houve uma disponibilidade de fundos para a ampliação do atendimento à demanda, com a criação de novas instituições e a ampliação das existentes. Mas a verdade é que a modificação interna não foi suficientemente profunda para alterar radi-

calmente a estrutura do ensino. Como conseqüência, as novas universidades de massa presenciaram um declínio do nível e da qualidade do ensino. De uma forma, ou de outra, poucas delas se modificaram para atender à diversificação de interesses, à preparação prévia diferencial da massa de novos estudantes e às necessidades do mercado de trabalho em rápida transformação. As universidades continuaram a operar nos esquemas tradicionais de formação geral, de educação para profissões tradicionais e de preparação de cientistas.

A adequação do sistema de ensino superior a essa nova realidade, a necessidade de prever novas instituições ou novos tipos de instituição não se deu espontaneamente nas instituições existentes, mas passou a depender cada vez mais de orientações e políticas do Estado, que recebia, elaborava e previa o atendimento das demandas sociais[4]. Dessa forma, o ensino superior deixou de ser um setor relativamente pequeno, segregado e pouco dispendioso do sistema educacional, no qual as instituições, dentro de seus limites tradicionais, atendiam de modo altamente seletivo e autônomo a uma demanda restrita. Passou a ter que enfrentar novas pressões, que certamente não podiam atender espontânea e autonomamente e cujos custos não podiam enfrentar com recursos tradicionais. É deste modo que, nos países europeus, o Estado passa a criar novos tipos de instituições, orientar a demanda e estabelecer uma política de expansão e diversificação do ensino superior.

Essas transformações do ensino superior envolvem portanto um conjunto complexo de novas funções e novas pressões, no sentido de mudanças e reprogramações rápidas e constantes, às quais a universidade tem dificuldades de responder.

No conjunto todos esses problemas implicam:

a. o custo crescente do ensino superior, que passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige uma capacidade gerencial que as universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessárias quando o ensino superior atendia a uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas por fundos paralelos;

b. a necessidade de grande flexibilidade na organização curricular e de inovações no sentido de preparar os estudantes para um mercado de trabalho em rápida transformação. Isso também não era necessário quando as universidades preparavam para carreiras bem definidas. Por outro lado, a carreira docente envolve especializações que são adquiridas lentamente e o processo de qualificação dos professores é freqüen-

4. O trabalho de Cerych e P. Sabatier, *Great Expectations and Mixed Performance, The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, European Institute of Education and Social Policy. Trentham, Trentham Books, 1986, faz uma excelente apresentação dessa questão.

temente incompatível com uma reorientação constante na organização curricular;

c. a pressão para a colaboração no desenvolvimento tecnológico, que freqüentemente interfere no desenvolvimento da ciência básica. Também nesse caso, o lento processo de formação de grupos de pesquisa altamente qualificados e de desenvolvimento de novas descobertas encontra dificuldades para responder às pressões para rápidas alterações na orientação das pesquisas de acordo com os interesses mais imediatos do setor produtivo e com a rapidez crescente das transformações tecnológicas;

d. a necessidade de desenvolvimento de áreas de colaboração interdisciplinar, tanto no ensino como na pesquisa, que são difíceis de se organizar dentro da estrutura fortemente compartimentalizada que caracteriza tanto universidades como os grupos de pesquisa em seu interior;

e. a impossibilidade de lidar com a complexidade crescente das universidades e do sistema de ensino superior em conjunto, na medida em que crescem, absorvem novas funções e são objeto de múltiplas pressões dentro dos padrões tradicionais de lento ajustamento e de grande autonomia das unidades, dos departamentos e dos núcleos de pesquisa e sem mecanismos gerenciais adequados.

Processos de avaliação surgem, neste contexto, como respostas a uma dupla necessidade. Do Estado, no sentido de orientar os financiamentos e canalizar as pressões que recebe da sociedade e que incluem tanto a demanda por ampliação do acesso como a de colaboração mais estreita com o setor produtivo. E das próprias universidades no sentido de evitar o duplo perigo: o de se mostrarem incapazes de responder a essas pressões e se tornarem assim instituições obsoletas, sem condições de obter os financiamentos de que necessitam; e o de passarem a atender a todas as pressões imediatistas, prejudicando suas funções de desenvolver tanto a pesquisa científica básica quanto o estudo das humanidades, garantindo ao mesmo tempo a autonomia de investigação, que é fundamental para preservar seu papel crítico e inovador.

A avaliação não é portanto nem um modismo, nem uma simples manifestação do autoritarismo do Estado. É um processo que, se utilizado com os necessários controles democráticos, pode cumprir duas funções: impedir o rígido planejamento burocrático que tem caracterizado os países de ensino público centralizado, o qual tem se revelado ineficiente e ineficaz para atender a uma necessidade de transformação cuja exigência fundamental é a flexibilidade; possibilitar às universidades o estabelecimento de uma política que lhes permita compatibilizar as pressões externas com o espaço de autonomia e crítica que lhe é próprio.

Para cumprir essas funções, evitando o perigo de mais um controle burocrático rígido e inadequado, é fundamental que a institucionalização da avaliação observe certas características.

Antes de estabelecer essas características, é necessário, entretanto, avaliar preliminarmente o modo pelo qual ela está sendo implantada e vem sendo utilizada em sistemas diferentes de ensino superior.

Um caso paradigmático e extremo é o dos Estados Unidos[5]. Esse país tem se caracterizado pela extrema descentralização do ensino superior, pela parcimônia de processos de normatização estatal e pela grande autonomia das instituições. É também o país no qual os processos de avaliação são mais antigos. No sistema americano, a flexibilidade, diversidade e qualidade das instituições de ensino superior dependem, em grande parte, de mecanismos semelhantes aos do mercado, envolvendo a competição entre instituições diversas. As universidades competem para atrair estudantes, para contratar pesquisadores e docentes de prestígio, para obter fundos públicos e privados e se especializam no oferecimento de serviços a clientela diferenciada. Os professores e estudantes competem por vagas em instituições de maior prestígio. Os docentes competem pelas posições mais bem remuneradas e mais estáveis. Um sistema como esse funciona na dependência de uma alta mobilidade de estudantes e docentes, de uma escala móvel e altamente diversificada de salários e vantagens institucionais.

Nesse sistema, as avaliações são múltiplas, diversificadas, não estatais e promovidas de diferentes formas pelas próprias universidades, por associações profissionais e científicas e mesmo por instituições privadas. Dizem respeito aos cursos considerados melhores em cada área do conhecimento, aos grupos de pesquisa mais importantes em cada área científica, às amenidades que as universidades oferecem, à natureza de suas instalações e assim por diante. Funcionam como mapas e orientações (como cotações de bolsa) num mercado competitivo.

No outro extremo teríamos casos como a França e a Inglaterra. No primeiro país, um sistema tradicionalmente centralizador está promovendo uma avaliação institucional ampla e abrangente para todas as instituições, utilizando critérios uniformes e tendo como objetivo fundamental a promoção da qualidade do ensino e da pesquisa[6]. Mas isso é feito por um órgão autônomo dentro do governo, sem ligações diretas com os organismos de financiamento (embora, obviamente, os resultados acabem por influir nesse órgão). No caso da Inglaterra, um sistema que foi altamente descentralizado, com grande autonomia das universidades, está sendo objeto de uma avaliação centralizada por parte do órgão financiador com o objetivo de pressionar todo o sistema em direções estabelecidas por uma política específica de relacionamento com o setor produtivo. O conteúdo e o resultado dessa orientação têm sido muito criticados pela

5. O pequeno artigo de Martin Trow, "American Higher Education: Past, Present, Future", *Educational Researcher*, abril 1988, pp. 13-23, resume muito bem as características do sistema americano.

6. Gabriel Richet, "A Avaliação Universitária na França", *Avaliação do Ensino Superior*, Brasília, Ministério da Educação, SESu, 1988, pp. 47-56.

comunidade acadêmica, especialmente pelo prejuízo que vêm trazendo ao desenvolvimento de áreas cuja produção não pode ser avaliada em termos de interesses práticos imediatos.

A verdade é que, no sistema centralizador, as pressões contraditórias não encontram formas espontâneas de adaptação por parte das instituições. O corpo docente sindicalizado exige e obtém estabilidade no emprego e remuneração uniforme, independente do trabalho que realiza. Os professores são poupados das pressões dos alunos mesmo quando o ensino que oferecem é insatisfatório, pois seu salário é garantido independentemente de seu desempenho. Isso leva, em que pese a retórica revolucionária muitas vezes usada, a uma mobilização do sistema. A universidade não tem estímulos, mas apenas manifesta resistências para alterar currículos, eliminar cursos para os quais não há demanda, redistribuir vagas. Cada alteração afeta os interesses corporativos dos docentes e, às vezes, dos alunos desses cursos. Apenas uma intensa pressão institucionalizada dos alunos ou externa, da sociedade ou do Estado, promove sua revisão.

Neste contexto, avaliação pode funcionar como instrumento de centralização e pressão unilateral do Estado ou como elemento para substituir a pressão do tipo da competição de mercado (como nos EUA) por uma publicização que provoca uma pressão generalizada no sentido de promover a adaptação das instituições.

No caso do Brasil parece óbvio que seria impossível reproduzir o sistema americano. Por outro lado, uma avaliação do tipo que vem sendo feita na Inglaterra, num país como o nosso, onde a tradição não tem sido a da autonomia das instituições, mas sua submissão a rígidos controles burocráticos, corre o sério perigo de produzir uma nova burocracia ainda mais prejudicial do que a que tivemos até agora.

Não podemos dispensar os processos de avaliação, num sistema que precisa crescer, diversificar-se, tornar-se mais flexível, institucionalizar a pesquisa, melhorar o ensino e absorver novas funções de extensão, educação continuada e de colaboração com o setor produtivo. Isto é tanto mais verdadeiro porquanto se sabe que as instituições públicas de ensino são particularmente ineficientes e perdulárias em termos da utilização dos recursos disponíveis. O financiamento público exige um conhecimento adequado do conjunto do sistema e não pode dispensar as estatísticas corretas, dados pedagógicos e indicadores de desempenho.

O mesmo ocorre do ponto de vista da universidade: a avaliação institucional e externa, essencial para se ter uma visão global da instituição, é instrumento indispensável, tanto para a alocação racional de recursos internamente, quanto para a transformação da universidade em função de demandas da sociedade.

É verdade que avaliação é um instrumento de poder, mas há que considerar que todas as outras alternativas são muito piores. A universidade não pode dispensar a existência de um órgão central que distribua os recursos para as diferentes unidades e departamentos, atendendo às necessidades do ensino, da pesquisa e da administração, a partir de uma visão de conjunto. Até agora, essa distribuição tende a seguir dois processos combinados. Um é a tradição, os recursos são repartidos de tal forma que cada parte continua a receber mais ou menos o que sempre teve, a universidade assim se fossiliza, permitindo que o inútil continue a existir e o novo não consiga se constituir. Mas, mesmo na distribuição mais tradicional do orçamento, há sempre alguma margem para atender às novas demandas que são feitas pelos diversos setores da universidade e que são sempre crescentes. Nesse caso, se não há um processo de avaliação que determine prioridades, ou se usam os recursos para recompensar apaniguados ou se usam critérios pessoais. De uma forma ou de outra, é fortalecido não só o poder central, mas o poder pessoal.

Uma alternativa mais democrática seria a ampliação dos órgãos de decisão de tal forma que os diferentes interesses estivessem representados. Mas mesmo nessas condições, sem um processo de avaliação que detecte as deficiências mais graves, os investimentos mais produtivos, as inovações mais urgentes e promissoras, não haverá normas para a negociação que não seja o relativo peso político de cada setor. O resultado final não difere muito do que resulta do poder pessoal.

Sem avaliação, portanto, não há nenhum mecanismo que estabeleça o interesse mais geral do desenvolvimento das instituições como um parâmetro para a distribuição de recursos. Não que um processo de avaliação, por melhor que seja, elimine o jogo político das reivindicações competitivas, o qual é inevitável. Mas a produção e as carências relativas de cada setor passam a ser elementos que devem necessariamente ser levados em consideração nesse jogo. O campo das argumentações se altera e é possível uma política de nível mais elevado e menos personalista. Obviamente, para que isso aconteça é necessário que o processo de avaliação seja o mais transparente possível e que os critérios utilizados tenham uma ampla legitimidade.

A garantia da democratização do processo pode ser assegurada pela própria multiplicação das formas e instâncias da avaliação: setoriais e globais, internas e externas, quantitativa e qualitativas, do ensino e da pesquisa, dos procedimentos burocráticos e da eficácia da gestão.

O caráter democrático da avaliação depende ainda de um outro recurso, que é fundamental: o seu caráter público. É o acesso generalizado aos resultados do processo que permite sua utilização não apenas como instrumento de controle, mas também como argumento de reivindicações. A publicação dos resultados da avaliação é um instrumento democrático ainda num outro sentido: é uma forma privilegiada de prestação de contas, à sociedade, do uso dos recursos públicos.

Os argumentos que se aplicam à universidade são igualmente válidos quando se pensa no sistema em seu conjunto.

Não será entretanto um sistema rígido e uniforme que poderá produzir os resultados mais favoráveis. Do mesmo modo que os problemas, as funções, os interesses e as demandas são diversos para o ensino superior no seu conjunto, é necessário prever um sistema igualmente flexível e multifacetado que seja um dos instrumentos de uma política educacional e não o seu substituto tecno-burocrático. Nesse sentido, o processo cauteloso que tem sido seguido pelo ministério é um fator positivo.

Para garantir a flexibilidade do sistema, em vez de falarmos em institucionalizar *a avaliação,* precisamos pensar em institucionalizar múltiplos processos de avaliação, que devem incluir:

- o fortalecimento, a ampliação da área de atuação e a melhoria da qualidade da informação que vem sendo sistematicamente recolhida e publicada pelo Ministério da Educação, assim como sua maior divulgação e utilização;
- o apoio a diferentes análises realizadas sobre esses dados pelo próprio ministério e por órgãos como o IPEA e o IPLAN;
- a manutenção de processos de avaliação setoriais como os feitos pela CAPES, em relação à pós-graduação;
- avaliações sistemáticas sobre a produção científica, a formação de pesquisadores e a eficácia dos auxílios e o rendimento das bolsas a serem efetuadas pelo CNPq;
- formação de comissões autônomas de cientistas e docentes de alta qualificação para o credenciamento e recredenciamento das universidades;
- formação de comissões mistas de associações profissionais, técnicos do Ministério da Educação e docentes para a avaliação dos cursos que fornecem diplomas para as profissões regulamentadas;
- desenvolvimento de indicadores gerais comparativos, análises e diagnósticos sobre o ensino de graduação por técnicos do ministério e pesquisadores contratados;
- análises da situação das pesquisas e de problemas específicos para o desenvolvimento do conhecimento, feitos por associações científicas em suas áreas específicas,
- coleta sistemática e publicação de estatísticas confiáveis de indicadores de custo/aluno e de desempenho pelas universidades e outras instituições de ensino superior;
- implantação de sistemas de avaliação setorial (pesquisa, ensino, extensão) nas universidades e de auto-avaliação com participação externa;
- estímulo a pesquisas sobre as características dos candidatos ao vestibular e o destino dos egressos das universidades;
- levantamento e análise dos mecanismos de cooperação com o setor produtivo;

- avaliação da eficácia administrativa e da adequação dos procedimentos burocráticos.

É na forma de múltiplas avaliações que as informações necessárias estarão disponíveis para o público, para as universidades e para os órgãos do executivo e do legislativo envolvidos com a política de ensino. Na multiplicidade dessas formas, e na utilização ampla de avaliação por pares, reside a garantia de uma participação da própria comunidade acadêmica no processo, participação esta, entretanto, que não pode ser confundida com auto-avaliação.

A universidade precisa urgentemente de reforma. É hoje um paquiderme moroso e caro, sob risco de fossilização permanente. A avaliação é o instrumento necessário para lutar contra a letargia permanente, a auto-satisfação ou autoglorificação imobilista. É a forma de nos abrirmos à sociedade, permitindo que ela nos veja com as nossas mazelas e nossas virtudes. É a única forma de prestarmos conta à sociedade dos recursos com que ela nos sustenta e que freqüentemente usamos tão mal.

Coleção Base